

ปัญหาการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร้อยตำรวจเอก พงศ์บัณฑิต ปิ่นสุวรรณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ 2556

**Problems on Resolution
of Election of Local Administrative Organization Dispute**

POL.CAPT. PONGBANDIT PINSUWAN

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakit Pundit University

2013

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้เขียน	ร้อยตำรวจเอก พงศ์บัณฑิต ปิ่นสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทย ตลอดจนเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย ที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างถูกต้อง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษา พบว่า การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้ระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เป็นการกระทำที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจาก การบังคับใช้กฎของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันมีเนื้อหาที่ส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด เป็นการกระทำที่ไม่ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว เป็นธรรม และเข้าถึงได้โดยง่าย อีกทั้งเนื้อหาของกฎยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงส่งผลเสีย ต่อกระบวนการการเลือกตั้งที่ต้องมีความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหา ทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เนื่องจาก ในปัจจุบันประเทศไทยมีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเพื่อเป็นการระงับข้อพิพาท ที่เกี่ยวข้องกัคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎดังกล่าวคือ ระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 แต่ในทางข้อเท็จจริง เกิดข้อบกพร่อง และข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎดังกล่าว หลายประการ ได้แก่ เนื้อหาของกฎ

ให้อำนาจกับคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดใช้ดุลยพินิจแต่เพียงฝ่ายเดียวในการกำหนดว่าจะบังคับใช้กฎดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งกฎดังกล่าวยังไม่มีกำหนดขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเนื้อหาของกฎดังกล่าวยังไม่มีกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งเป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังเกิดปัญหาจากการที่ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดเนื้อหาหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ส่งผลทำให้การระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงยังมิสามารถบังคับใช้หรือมีผลบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้จริง นั่นเอง

จากการศึกษา พบว่า ในประเทศฟิลิปปินส์ มีวิธีในการระงับข้อพิพาทของประเทศฟิลิปปินส์ ที่เรียกว่า “กระบวนการคาตารุงกิง พัมบารางโกย” สำหรับใช้ระงับข้อพิพาทในหมู่บ้าน อันเป็นระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท โดยระบบนี้จะเป็นระบบในกระบวนการยุติธรรมที่ยึดแนวทางของการปรึกษาหารือการสานเสวนา การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง หรือการประนีประนอม และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเอง ในกรณีที่มีความหวั่งกังวลในปัญหาร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะบรรลุข้อตกลงอย่างฉันทามติร แทนการไปต่อสู่กันทางกฎหมายอย่างยืดเยื้อ อีกทั้งในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยจะบัญญัติให้มีคณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐแอฟริกาก็ได้มีการกำหนดรูปแบบของความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะของการบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดการการเลือก ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีความสำคัญในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง เรียกว่า คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ประเทศไทยมีกระบวนการการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนจะทำให้การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม รวมถึงหากมีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจะทำให้ลดความแตกแยกของคนในสังคม และยังสามารถสร้างความปรองดอง ความสามัคคีของคนในชาติไทยได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

Thesis Title	Problems on Resolution of Election of Local Administrative organization Dispute
Author	Pol.Capt. Pongbandit Pinsuwan
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

The objectives of this thesis were to study legal concepts, principles and theories in relation to dispute resolutions of election of local administrative organizations, theories on the right protection and participation right of citizens as well as laws on procedure of resolution dispute in local administrative organization case in overseas and in Thailand. In addition, to study legal problems arising from the said procedure in Thailand and to find a way to solve such problems properly in order to duly and proficiently eliminate the problems which currently occur in Thailand.

On the result of the study, it can be found that the Election Commission's acts in enforcement of the Regulation of the Election Commission on Investigation and Adjudication, B.E. 2554 shall be contrary to the right protection theory and shall be unconformity with the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 due to the enforcement of such Election Commission shall delay the investigation and adjudication procedure. This act shall be inconsonant with the spirit of provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 which gives the right of judicial administration. Such given judicial administration shall be fast, fair and easily accessible as well as the contents of the said regulation is unconformity with the objectives of law in level of Act. Therefore, the Election Commission's acts shall give bad results which effect to the judicial administration with transparency, honesty and equity required. In addition, legal problems relating to the dispute resolutions of local administrative organization election in Thailand remain happening as the result of issuance of rule on dispute resolutions of local administrative organization election in nature that is the Regulation of the Election Commission on Restorative Election, B.E. 2550. However, in fact, there are many weaknesses

and restrictions such as the contents of such regulation authorize the Election Commission solely discretion power to consider whether the said regulation should be applied or not as well as the said regulation has no procedures on the dispute resolutions of local administrative organization election and its contents has no provisions on participation of the citizens in solving the problems on election's dispute resolutions etc. Nevertheless, there will be problems arising from nothing in the contents or provisions in relation to administrative dispute can be resolved by community in an election of administrative organization directly. This situation effecting the dispute resolution of the administrative organization election case cannot be applied or enforceable in practical in Thailand.

On the result of the study, it can be found that, in Philippines, there is a dispute resolution method, called "Procedure of Katarungang Pambarangay", used for dispute resolution within a village. The method is a systematic judicial administration adhering to consultation, intermediary reconciliation or compromise and mediation among each another. Parties who are concerned about mutual problems with the objective of achieving a friendship agreement instead of taking a legal action. In addition, in Republic of South Africa has issued an election law, containing a commission who is in charge of administration of election of Republic of South Africa and in a form of specific establishment in order to handle the election management. The said commission shall be import and manage the election, called the Commission of Party Coordination. As above-mentioned reasons, So we can see that if our Thailand issues a law in the role of the dispute resolutions in local administrative organization election case, Thailand shall have proficient election procedure including the election of the local administrative organization shall be honest, transparent, and fair. In addition, the proposed law shall eliminate a separation of society, reconcile and harmonize Thai people sustainably.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง ปัญหาการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำเร็จลงได้ด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือจากอาจารย์หลายท่าน ในการนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คอยให้คำแนะนำช่วยเหลือ ในการศึกษาค้นคว้าข้อมูล รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนาพาณิชย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ อีกทั้งยังเป็นผู้ให้คำแนะนำเพิ่มเติมทั้งทางด้านทฤษฎี และการวิเคราะห์ข้อมูล

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ บิดามารดา และครอบครัวของผู้เขียนที่คอยให้ กำลังใจด้วยดีเสมอมาตลอด และที่สำคัญที่สุด ขอขอบคุณ คุณ พสธร พันธุ์สุวรรณ ที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือจนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงลงด้วยดีอย่างถูกต้องครบถ้วน

พงศ์บัณฑิต ปิ่นสุวรรณ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8
2.1 หลักสิทธิและเสรีภาพ.....	8
2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ.....	8
2.1.2 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	11
2.1.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล.....	14
2.2 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	17
2.2.1 ความหมายของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	20
2.2.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม.....	22
2.2.3 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	26
2.3 วิธีการระงับข้อพิพาท.....	27
2.3.1 การเจรจาต่อรอง.....	28
2.3.2 การอนุญาโตตุลาการ.....	28
2.3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....	28
2.4 หลักการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท.....	29

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4.1 ความหมายและหลักของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท.....	29
2.4.2 การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น.....	34
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	38
2.5.1 ที่มาและความหมายของการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งท้องถิ่นโดยชุมชน.....	38
2.5.2 แนวความคิดที่เป็นปัจจัยในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน.....	45
3. กฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศและในประเทศไทย.....	62
3.1 การระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	62
3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	64
3.1.2 การดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทย.....	90
3.1.3 ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554.....	92
3.2 การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนและการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	96
3.2.1 ประเทศฟิลิปปินส์.....	96
3.2.2 ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	104
3.2.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล.....	107
3.2.4 ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้.....	111
4. วิเคราะห์ปัญหาการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	118
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 และแนวทางการแก้ไข.....	118

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการ การเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554.....	119
4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	124
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและแนวทางการแก้ไข.....	127
4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการ การเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550.....	127
4.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับ ข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	131
4.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	135
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	139
5.1 บทสรุป.....	139
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	143
บรรณานุกรม.....	150
ประวัติผู้เขียน.....	160

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 ปริมาณเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 ถึงปี พ.ศ.2552.....	64
3.2 ความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2545.....	72
3.3 วิเคราะห์ความผิดที่ควร หรือไม่ควรนำเข้าสู่การระงับข้อพิพาทท้องถิ่น โดยชุมชน.....	87

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเรื่องคัดค้านเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ข้อพิพาททางคดีในบางเรื่องมีทั้งเนื้อหาที่เป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือ คดีปกครอง ปะปนกัน ซึ่งหากจำแนกกระบวนการดำเนินคดีเลือกตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้มีกระบวนการลงโทษแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก การพิจารณาเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นอำนาจที่แท้จริงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้งให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และสั่งเลือกตั้งใหม่เป็นที่สุด กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือศาลอุทธรณ์หากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการดำเนินการพิจารณาในส่วนนี้เป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีทางปกครอง ซึ่งกฎหมายยังบัญญัติให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการจัดการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นการบังคับทางแพ่งด้วย และส่วนที่สอง ได้แก่ การร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกระบวนการในส่วนนี้ใช้กระบวนการพิจารณาตามหลักการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป อันเป็นกระบวนการพิจารณาทางอาญานั้นเอง

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย การกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นรูปแบบการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายอย่างหนึ่งสำหรับประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม ซึ่งผู้ที่จะมาเป็นตัวแทนของประชาชน ผู้ซึ่งประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยในการบริหารประเทศ หรือบริหารท้องถิ่นของตนจะต้องผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งแน่นอนว่า มีบุคคลบางคน บางกลุ่ม กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ตนเองได้มาซึ่งอำนาจบริหารดังกล่าว จึงเกิด

เป็นประเด็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่ได้รับเลือกตั้งขึ้น เป็นคดีความนำมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีการร้องคัดค้านการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นซึ่งต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 236 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อีกทั้งในปัจจุบันเกิดแนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในประเทศไทย และเริ่มเกิดขึ้นหลังจากมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้มีการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง จึงก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชนแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายขาดความสามัคคีที่จะร่วมกันพัฒนาสังคมโดยรวม ประกอบกับกระบวนการจัดการเลือกตั้งมีระยะเวลายำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง นั่นเอง

จากการศึกษา พบว่า การพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่นนั้น ได้อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 104 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการไต่สวนและแสวงหาพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง และให้ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งจากการอาศัยอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกฎหมายการเลือกตั้ง อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลันเมื่อมีกรณี

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้รับสมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง กัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการร้องเรียนและการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน

จากการศึกษา พบว่า การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เป็นการกระทำที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจาก การบังคับใช้กฎของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันมีเนื้อหาที่ส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว เป็นธรรม และเข้าถึงได้โดยง่าย ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกกฎที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและยังมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นการกระทำที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งผลเสียต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังส่งผลเสียต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการการเลือกตั้งมีความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรมนั่นเอง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เนื่องจาก ในปัจจุบันประเทศไทยมีการออกกฎที่มีลักษณะเพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎดังกล่าวคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 แต่ในประเทศไทยกลับมิได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งและในบางกรณียังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งดังจะกล่าวต่อไปนี้

ประเด็นแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 เนื่องจาก นับตั้งแต่มีการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 ในประเทศไทยนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังไม่สามารถบังคับใช้กฎดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการตรากฎได้ แม้แต่กรณีเดียว เนื่องจากเนื้อหาของกฎดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดความแตกแยกในชุมชน และการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอันเป็นเหตุมาจากการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง อันจะนำไปสู่ความแตกแยกและขาดความสามัคคีของสังคมและส่วนรวม แต่ในทางข้อเท็จจริง จะเห็นได้ว่า เกิดข้อบกพร่อง และข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎดังกล่าวหลายประการ ได้แก่ เนื้อหาของกฎให้อำนาจกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดใช้ดุลยพินิจแต่เพียงฝ่ายเดียวในการกำหนดว่าจะบังคับใช้กฎดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งกฎดังกล่าวยังไม่มีกำหนดขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเนื้อหาของกฎดังกล่าวยังไม่มีกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎดังกล่าวจึงเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความสงบของสังคมและการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

นอกจากนี้ การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงเป็นการกระทำที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการที่กฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดกระบวนการในการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมิได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมกับรัฐเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาความแตกแยกทางสังคมที่มีผลมาจากการบังคับใช้กฎหมาย และเกิดปัญหาเกี่ยวกับการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งจากการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก อีกทั้งส่งผลทำให้มีผลกระทบต่อกดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์คดีเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และยังกระทบต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดความเสียหายต่อชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งนั่นเอง

ประเด็นสอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในประเทศไทยได้เริ่มเกิดขึ้นหลังจาก

มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา และหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้มีการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง จึงก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชนแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายขาดความสามัคคีที่จะร่วมกันพัฒนาสังคม โดยส่วนรวม ซึ่งจากข้อเท็จจริงปัญหาดังกล่าวเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งยังอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนคณะกรรมการการเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายในหลายฉบับ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งโดยตรง แต่เมื่อพิจารณากฎที่ใกล้เคียงในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีการกำหนดกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 ซึ่งกฎดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง แต่กฎดังกล่าวก็สามารถบังคับใช้ได้จริง ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงยังสามารถบังคับใช้หรือมีผลบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้จริง

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดเนื้อหาหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลเสียต่อการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และยังส่งผลกระทบต่อชุมชนสังคม ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่น เพราะการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่สามารถทำตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อความสามัคคีของคนในสังคม ชุมชน และท้องถิ่นของตน ตลอดจนปัญหาดังกล่าวยังเป็นต้นเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความแตกแยกของประชาชนทุกคนในประเทศไทย นั่นเอง

ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิด หลักการที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางที่จะนำมาเป็นแบบอย่างในการแก้ไข

ปัญหาที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องตามหลักทฤษฎี ตลอดจนเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมาปรับใช้กับประเทศไทย

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกฎหมายการเลือกตั้ง และยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลันเมื่อมีการร้องคัดค้านว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติในการออกกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 และ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 ซึ่งการบังคับใช้ระเบียบทั้งสองฉบับของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎ ที่ขัดต่อหลักทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิ ในบางกรณีการบังคับใช้กฎดังกล่าวยังไม่สอดคล้องต่อวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติและยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลทำให้หลังจากมีการบังคับใช้กฎในประเทศไทยจึงเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมา ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการยกเลิกกฎที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งที่มีปัญหา และมีการตราพระราชบัญญัติ

ที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำแนวคิดหลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพกับประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากหนังสือทางกฎหมาย บทความ เอกสารการวิจัย เว็บไซต์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ปัญหา พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างถูกต้อง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายทฤษฎี จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า การระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะดำเนินการระงับข้อพิพาทให้ได้ผลดี มีประสิทธิภาพ นั้น ควรจะต้องได้ศึกษาถึง หลักสิทธิและเสรีภาพ สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน วิธีการระงับข้อพิพาทในรูปแบบต่าง ๆ หลักการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท ตลอดจนศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

2.1 หลักสิทธิและเสรีภาพ

2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ¹

1) ความหมายของ “สิทธิ”

“สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการใดอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย” แต่ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้นถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (das subjective oeffentliche Recht) หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ (die institutionellen Garantien) ซึ่งหมายถึงการมุ่ง

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 48

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 21

คุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง³ เช่น มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ หรือเสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

ตามความเห็นของ Pieroth และ Schlink เห็นว่า การให้ความหมายสิทธิและเสรีภาพตามที่เยอรมันเรียกว่า สิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) นั้นอาจให้ความหมายได้ 2 นัย

ก. นัยแรก สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐเสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลดังกล่าวเป็นเงื่อนไขอันชอบธรรมที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้น ด้วยเหตุนี้สิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาคจึงผูกพันและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจอธิปไตย

ข. นัยที่สอง สิทธิขั้นพื้นฐานรวมเป็นสิทธิทั้งหลายซึ่งตกได้แก่ปัจเจกบุคคลมิใช่ในฐานะที่เป็นมนุษย์ แต่หากได้รับสิทธิเช่นนั้นเพราะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือเป็นสมาชิกของรัฐโดยสิทธิเหล่านั้นไม่ได้มีอยู่โดยไม่มีรัฐ หากแต่สิทธิทั้งหลายนั้น บุคคลล้วนได้รับไปจากรัฐทั้งสิ้น

ความหมายของสิทธิและเสรีภาพทั้งสองนั้นต่างมีลักษณะร่วมกันและมีข้อแตกต่างกัน เพราะแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาตินั้น เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาคมีอยู่ก่อนที่จะมีสังคมและรัฐ ซึ่งในที่นี้มิได้มีความเข้าใจผิดว่า มนุษย์ไม่สามารถอาศัยอยู่ได้โดยปราศจากสังคมและปราศจากรัฐ แต่การมีอยู่ก่อนของสิทธิและเสรีภาพก่อนที่จะมีรัฐนั้น ตามแนวความคิดดังกล่าวเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องอธิบายให้เหตุผลในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ก่อนรัฐย่อมมีความหมายว่าการใช้สิทธิดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอธิบายให้เหตุผลต่อรัฐแต่อย่างไร แต่ในทางตรงกันข้ามหากรัฐจะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวรัฐจะต้องอธิบายให้เหตุผลในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น สำหรับพัฒนาสิทธิของประเทศเยอรมันนั้นยอมรับหลักการดังกล่าว

Pieroth และ Schlink ได้ให้ความหมายสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายทั่วไปว่า หมายถึงสิทธิของปัจเจกบุคคลอันเป็นสิทธิผูกพันต่อรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้เรียกร้องการให้เหตุผลจากรัฐในกรณีที่จะมีการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ในกรณีนี้ย่อมถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานมีอยู่ก่อนรัฐ⁴

ความเห็นของ Albert Bleckmann เห็นว่าการให้ความหมายสิทธิขั้นพื้นฐานอาจให้ความหมายได้ 2 ลักษณะคือ สิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายทางเทคนิคกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายโดยแท้

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, เล่มเดิม, หน้า 49

⁴ Albert Bleckmann, Staatsrecht II – Die Grundrechte, 4. Aufl, 1977, S. 85

ก. สิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายในทางเทคนิคกฎหมาย (die Grundrechte in rechtstechnischen Sinne) การให้ความหมายในความหมายนี้หมายถึงการนิยามศัพท์ ซึ่งการนิยามศัพท์เหล่านี้จะเชื่อมโยงไปสู่ผลของกฎหมาย ซึ่งในกรณีของสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมหมายความว่าผลของกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะนำมาใช้เป็นกรณีที่เป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหมายถึงเงื่อนไขในส่วนองค์ประกอบของกฎหมายนั่นเอง

ข. สิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายโดยแท้ (in einem reinen Ordnungssinn) การให้ความหมายในความหมายโดยแท้ เป็นการให้ความหมายโดยไม่คำนึงถึงผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด การให้ความหมายในความหมายนี้จะต้องทำความเข้าใจความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐาน จากคำสอนว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไป ซึ่งหมายถึงปทัสถานของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ

2) ความหมายของ “เสรีภาพ”

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่เหนือตน ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพจึงอยู่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่ เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด

แต่กรณีที่สามารถทำให้เกิดความสับสนคือ กรณีของ สิทธิในเสรีภาพ กล่าวคือโดยลำพังของเสรีภาพนั้น ไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนาหรือไม่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ในแง่นี้มิได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นแต่อย่างใด แต่หากกล่าวว่า “สิทธิในเสรีภาพ” นั้นหมายความว่าบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองในความหมายนี้ ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น กล่าวคือบุคคลย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ไปละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น

กล่าวโดยสรุป “เสรีภาพ” ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนการใช้ อำนาจในการกระทำการหรือไม่กระทำการของบุคคลนั้น

2.1.2 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht)⁵ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ จึงมีการวางหลักการต่างๆ ไว้มากมาย เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltgarantie) และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล (Rechtsschutzgarantie) ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิในทางศาลแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล⁶

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐอีกหลักหนึ่ง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างต้องยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความมุ่งประสงค์ของบุคคลนั้น ๆ ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละคน รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อแดนของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนให้อำนาจกระทำการดังกล่าว

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม .หน้า 26.

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*, รวมบทความกฎหมายมหาชน (Online, Available URL; <http://www.pub-law.net.com>) หน้า 6

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยอย่างชัดเจนและโดยปริยาย ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 69 จากการที่รัฐเสรีประชาธิปไตยจัดทำรัฐธรรมนูญของตนโดยได้รับแรงบันดาลใจจากลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) โดยสอนว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมจะปรากฏตัวออกมาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในรูปของความสามารถของมนุษย์ ในอันที่จะกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วยตนเอง (Self – Determination) อนึ่ง มนุษย์แต่ละคนจะมีความสามารถเช่นนี้ได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อแต่ละคนมี “แดนแห่งเสรีภาพ” (Sphere of Individual Liberty) ภายในแดนแห่งเสรีภาพนี้ แต่ละคนจะคิดหรือกระทำการใด ๆ ก็ได้อย่างอิสระปลอดจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้ปกครอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ทุกรัฐจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรเพื่อให้ราษฎรแต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนทั้งทางกายและทางจิตใจได้ตามปรารถนา สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรนี้อาจจำแนกออกเป็นประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น จำแนกตามวัตถุ หรือเนื้อหาแห่งสิทธิและเสรีภาพ และจำแนกตามอาการใช้สิทธิและเสรีภาพ

(2) สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ และหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติหลักการสำคัญเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด

โดยปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คือ

- ก) การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- ข) ความเสมอภาค
- ค) สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย
- ง) สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว
- จ) ความคุ้มครองจากข้อสันนิษฐานในคดีอาญาว่าไม่มีความผิด
- ฉ) ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง
- ช) เสรีภาพในเคหสถาน

ช) เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่
 ฉ) เสรีภาพในการสื่อสาร
 ญ) เสรีภาพในการนับถือศาสนา นิกาย ลัทธิทางศาสนา
 ฎ) เสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน
 ฏ) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และ
 การสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

จ) เสรีภาพในทางวิชาการ
 ฑ) เสรีภาพในการศึกษาอบรม
 ฒ) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ
 ณ) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การ
 เอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ด) สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
 ต) เสรีภาพในพรรคการเมือง
 ถ) สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน การสืบมรดก และการได้รับค่าเวนคืน
 ท) เสรีภาพในการประกอบกิจกรรม หรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรี
 ธ) ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน
 น) สิทธิรับการรักษาพยาบาล
 บ) สิทธิเด็กและเยาวชน
 ป) สิทธิคนชราอายุเกิน 60 ปี
 ผ) สิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพ
 ฝ) สิทธิที่จะร่วมกับชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
 ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี

พ) สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 ฟ) สิทธิผู้บริโภค
 ภ) สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารณะในครอบครองของหน่วยราชการ
 ม) สิทธิได้รับข้อมูลในกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย
 คุณภาพชีวิต

ย) สิทธิได้รับข้อมูลในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ
 ทางปกครอง

ร) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์

ล) สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ

ว) สิทธิในการต่อต้านการล้มล้างของระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วพบว่า มีบทบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยได้รับความคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งสอดคล้องกับการให้ประชาชนได้มีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย⁷ เสรีภาพในการนับถือศาสนา⁸ เสรีภาพในเคหสถาน⁹ สิทธิของประชาชนในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁰ รวมถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่น¹¹

กล่าวโดยสรุปหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดระบบนิติรัฐ รวมทั้งประเทศไทย

2.1.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ประเทศไทย มีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการปกครองและกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎข้อบังคับ ประกาศใด ๆ นั้นจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 6 ในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายอาจมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสาม ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่งและ

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 32.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 37.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 33.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 41.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 66.

วรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย

ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แยกพิจารณาได้ 2 ประการ

1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมาย

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจึงเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงออกถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเจอนใจของรัฐสภา ซึ่งหมายความว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่มีความสำคัญนั้น องค์การนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดโดยองค์การนิติบัญญัติเอง องค์การนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าวให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์การนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดเอง จะมอบอำนาจให้องค์กรออกกฎหมายลำดับรองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

2) กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของเงื่อนไขเฉพาะนั้น ๆ

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า เงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมี 2 เงื่อนไขทั่วไป และเงื่อนไขเฉพาะ เงื่อนไขทั่วไปคือ กรณีที่สิทธิและเสรีภาพอาจจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายธรรมดา กับเงื่อนไขเฉพาะคือ กรณีที่สิทธิและเสรีภาพอาจจำกัดได้เมื่อเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้หมายความว่า การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ จะกระทำได้เฉพาะตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 กำหนดว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้¹² เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง โดยกฎหมายตาม

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 29.

วรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคสอง โดยบทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคสาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดหลักการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กรณีที่ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ใช้บังคับเฉพาะกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎเท่านั้น ไม่รวมไปถึงข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้¹³

- 1) หลัก คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้
- 2) ข้อยกเว้น คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้
- 3) กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ คือกฎหมาย กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญหมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือเทียบเท่าได้แก่กฎหมายที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 138 และมาตรา 139 พระราชบัญญัติตามมาตรา 142 และมาตรา 143 ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาและพระราชกำหนดซึ่งมีผลใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติตามมาตรา 184 และมาตรา 186¹⁴ และกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ของกฎหมายในระดับเดียวกัน เช่น ประกาศคณะปฏิวัติสำหรับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งหลาย แม้สิ่งเหล่านั้นจะมีผลบังคับต่อประชาชนเพราะเป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทกฎหมาย แต่ในรูปแบบไม่ถือว่าเป็นกฎหมายตามความหมายในรัฐธรรมนูญเพราะไม่ได้บัญญัติขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ด้วยคำแนะนำและความยินยอมของรัฐสภาอันเป็นผู้แทนปวงชน ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 187 บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้

¹³ มานิตย์ จุมปา (2555). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550*. หน้า 124.

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง. (2555). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*.

ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย แสดงได้ว่าพระราชกฤษฎีกา ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ และด้วยเหตุที่พระราชกฤษฎีกาไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ รวมถึงระเบียบก็มีใช้กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญได้ เช่น ไม่อาจออกระเบียบโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คัดสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้งได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 68 กำหนดให้ผู้ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้งต้องเสียสิทธิตามที่ “กฎหมาย” กำหนด “กฎหมาย” ในที่นี้คือ กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจออกระเบียบมาตัดสิทธิของผู้ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้ง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541)¹⁵

2.2 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันมากกว่า 70 ปีแล้ว แต่ตลอดระยะเวลาของการเป็นประชาธิปไตยที่ผ่านมานั้น มีการเบียดแทรกของการเป็นเผด็จการเป็นระยะ ๆ และบางครั้งดำรงอยู่ต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งโดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยอ้างความเดือดร้อนของประชาชนและการไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้ในอดีต ประชาชนชาวไทยแทบมิได้เข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่ในกำมือของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และอยู่ที่ฝ่ายบริหารและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อำนาจทางการเมืองที่ประชาชนได้รับเป็นเพียงการมีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น และบางครั้งการเลือกตั้งดังกล่าวก็ยังมีข้อสงสัยในความบริสุทธิ์ยุติธรรมอีกด้วย¹⁶ แนวคิดการปฏิรูปการเมืองและประชาธิปไตย ทำให้เกิดองค์กรอาสาสมัครหลายองค์กร และทำให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของรัฐบาล และสถาบันที่มีอำนาจต่างๆ อย่างไรก็ดีภาคประชาชนและในสังคมมักอยู่ห่างไกลจากกระบวนการตัดสินใจและห่างไกลจากความสนใจของผู้มีอำนาจเพราะผู้มีอำนาจมักตัดสินใจด้วยตนเอง กลุ่มเหล่านี้จะไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวหากปราศจากกระบวนการทางประชาธิปไตย หลายประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยแต่กลับมิได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่ค่อยมีการปรึกษาหารือประชาชนหรือแม้แต่ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง

¹⁵ เล่มเดิม.หน้า.125.

¹⁶การมีส่วนร่วมของประชาชน. สืบค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 2557,

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศถือเป็นรากฐานสำคัญ ของหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับการปกครองในระดับท้องถิ่นที่การมีส่วนร่วม ของประชาชนก็มีความสำคัญอย่างมากเช่นกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้วางบทบัญญัติที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคมการเมือง และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเป็น รูปธรรมมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดอยู่ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการ ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี สามมาตราหลัก คือ มาตรา 285 ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา 286 ว่าด้วยเรื่องการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และ มาตรา 287 ว่าด้วยเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประชาชน ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้เน้นย้ำถึงหลักการกระจายและรับรองสิทธิของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น ยังมีข้อจำกัด หลายประการที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่เนื่องจากมีอุปสรรคหลายประการซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิหรือวาง เงื่อนไขการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

การปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตยให้ทุกกลุ่มมีส่วนร่วม (inclusive democracy practice) หรือประชาธิปไตยแบบพหุภาคี (pluralism democracy) เป็นการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรม เพราะประชาชนมุ่งหวังที่จะชักนำผู้อื่นให้ตระหนักถึงความเป็นธรรม ความรู้และสติปัญญาของเขา และมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของพวกเขาและมีความเข้าใจในเรื่องที่พวกเขาสนใจ อันนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการในที่สุด ซึ่งที่ผ่านมานักทฤษฎีทางด้านประชาธิปไตยมักตั้งสมมติฐาน ว่าการอภิปรายทางประชาธิปไตยที่เหมาะสมควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสนใจและทำความดี ร่วมกัน โดยที่จริงแล้วการเมืองต้องเป็นทั้งการแข่งขันระหว่างกลุ่มหรือปัจเจกชนที่มีความสนใจ และทำความดีร่วมกัน โดยที่จริงแล้วการเมืองต้องเป็นทั้งการแข่งขันระหว่างกลุ่มหรือปัจเจกชนที่มี ความสนใจและความเห็นที่ขัดแย้ง ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองมักเลือกเข้าข้างที่เขาสนใจและช่วยกัน สร้างความสนใจร่วมของสาธารณะอีกด้วย

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจาย อำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการ ที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย

แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

หลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อันจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรมได้

เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่ารังเกียจที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงาน หากมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่องานมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้

สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ในเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

โดยแท้จริงนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะไม่สามารถกระทำได้ในทุก ๆ ประเด็น ดังนั้น จึงมีแนวทางทั่ว ๆ ไปบางประการเกี่ยวกับประเด็นที่ควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การตัดสินใจและมีผลกระทบที่สำคัญ การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าคนอื่น การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพความเสมอภาพ และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ความหวังกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนถูกรวมอยู่ในการตัดสินใจของรัฐและเอกชนเป็นการสื่อสารสองทางและเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ ซึ่งมีเป้าหมายโดยภาพรวมของการตัดสินใจที่ดีกว่าโดยที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมนั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน ดังที่ได้รวบรวมเป็นแนวคิด ดังนี้

สมจิต ชันขวา กล่าวว่า¹⁷ การมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจโดยกระทำการงานดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับการที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะและเวลาที่เหมาะสมกับทั้ง กระทำการงานดังกล่าว ด้วยความรู้สึกลึกซึ้งผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือไว้วางใจได้ การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังการทำงานกันเป็นกลุ่ม (Teamwork) ที่มีประสิทธิภาพ ในการเสริมสร้างและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา เพราะการมีส่วนร่วมทำให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนร่วมเข้าใจสถานการณ์ และอุทิศตนมากยิ่งขึ้น เพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนา

พจนี เทียมศักดิ์ กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า¹⁸ การมีส่วนร่วมมีความสำคัญเพราะเป็นการทำให้ทุกฝ่ายได้เข้ามาเกี่ยวข้องให้ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในลักษณะของกิจกรรมและการดำเนินชีวิตในชุมชน อย่างมีศักดิ์ศรีและเท่าเทียมกันในสิทธิอำนาจตามแนวทางประชาธิปไตยและรวมถึงเป็นการลดการพึ่งพารัฐ อันเป็นความสัมพันธ์ตามแนวราบซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง

ธวัช สิทธิกิจโยธิน ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า¹⁹ หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล กลุ่มคนหรือองค์กรประชาชนได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินงานโครงการ การแบ่งปันผลประโยชน์ และการประเมินโครงการพัฒนาด้วยความสมัครใจโดยปราศจากข้อกำหนดที่มาจากบุคคลภายนอก และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกในชุมชน รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาให้กับสมาชิกด้วยความพึงพอใจ และผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความรู้สึกเป็นเจ้าของด้วย

องค์การอนามัยโลก/ยูนิเซฟ (WHO/UNICEF) ให้ความหมายการมีส่วนร่วม คือ²⁰ การที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำโดยกลุ่มองค์กรสหประชาชาติเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีความหมายครอบคลุมถึง (1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา (2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการ (3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อกระบวนการพัฒนา

¹⁷ สมจิต ชันขวา. (2544). การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดขอนแก่น. หน้า 21.

¹⁸ พจนี เทียมศักดิ์. (2543). ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน. หน้า 21.

¹⁹ ธวัช สิทธิกิจโยธิน. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลน ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลคลองโคน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม. หน้า 29.

²⁰ WHO/UNICEF. (1978). *Report of the International Conference on Primary Health Care*. p.49

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง²¹ การที่บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการใดกิจการหนึ่ง โดยมากเป็นกิจการของหมู่คณะที่บุคคลมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย การทำงานเป็นคณะทำให้เกิดความรู้สึกว่า ตนเองมีส่วนร่วมในงานของสมาชิก และผู้ร่วมงานแต่ละคนมีความสำคัญยิ่ง การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการพัฒนาสังคม

วรวรรณ เกื่อนนาดี ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า²² หมายถึงกระบวนการทำงานที่บุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง การดำเนินงานขององค์กรทุกขั้นตอนความเข้าใจ เต็มใจและสบายใจ เพื่อให้งานบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กลุ่มต้องการ และทำให้บุคลากรเหล่านั้น เกิดความรู้สึก ร่วมรู้ ร่วมรับผิดชอบ

จากความหมายที่นักวิชาการได้ให้ไว้ข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหา โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจ และปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผล และรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และเครือข่ายทุกระดับในพื้นที่

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมที่ทำให้เข้าใจง่ายขึ้น คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชน แสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่น่าเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่นคือผู้รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน²³

2.2.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม คือ ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ คนเรามีความต้องการทั้งกายและใจถ้ามีขวัญดีผลกำไรก็จะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้

²¹ ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2531). การมีส่วนร่วมของชุมชน : นโยบายและกลวิธี. หน้า 48.

²² วรวรรณ เกื่อนนาดี. (2544). การศึกษาสภาพการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนสังกัดสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น. หน้า 17.

²³ ถิรวดี บุรีกุล. (2551). การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ. หน้า 5

เนื่องจากขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั้นเอง การสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาเร็ดเอาเปรียบ ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะเกิดมีความสำนึกในการรับผิดชอบอันจะเกิดผลดีต่อหน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคลและขวัญของกลุ่ม²⁴

การมีส่วนร่วมเป็นการที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในการกำหนด นโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ มีส่วนในการควบคุมประเมินผลโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งเข้ามามีส่วนในการระงับข้อพิพาทด้วยความหมายของการมีส่วนร่วมว่ามี 2 ลักษณะ คือ²⁵

1) การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหาการวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการการติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ เป็นต้น

2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือ ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับ ผลประโยชน์จากการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชน มีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมี 5 ทฤษฎี²⁶ ดังนี้

(1) ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion) Maslow (อ้างถึงใน อลิน รพีพัฒน์, 2527.: 7-8) กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาคัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมโดยเฉพาะในเรื่อง ความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่า

²⁴ สุพัตรา คงขำ. (2545). ความคาดหวังของผู้ปกครองที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการพัฒนาเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตจังหวัดนนทบุรี. หน้า 30-32.

²⁵ สำนักมาตรฐานการศึกษา,สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และทบวงมหาวิทยาลัย. (2545). ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ชุดวิชาการวิจัยชุมชน. หน้า 114

²⁶ อลิน รพีพัฒน์,ม.ร.ว. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. หน้า 7-8.

ลำดับชั้นความต้องการ (hierarchy of needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมาก มีทั้ง 5 ระดับ ดังนี้

ก) ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (survival needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

ข) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (safety and security needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

ค) ความต้องการทางด้านสังคม (social needs) ได้แก่ ความต้องการความรักความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

ง) ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (self-esteem needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถและความสำคัญของบุคคล

จ) ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (self-actualization needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุดที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด ของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

(2) ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale) คนเรามีความต้องการทางกายและใจถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่า “ขวัญ” เป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั้นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอารัดเอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะ เกิดสำนึกในความรับผิดชอบอันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้นจะเป็นไปได้ว่า “ขวัญ” ของคนเราโดยเฉพาะคนมี “ขวัญ” ที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน

(3) ทฤษฎีสร้างความรู้รักชาตินิยม (Nationalism) ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้รักชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นคำนิยมเรื่องผลประโยชน์ ส่วนรวมของชาติมีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิจงรักภักดี ผูกพันต่อท้องถิ่น

(4) ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership) การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุ เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive leader) ผู้นำ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ ที่เรียกว่า ผู้นำพลวัต (dynamic leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ (negative leader) ผลของการใช้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยดีนั่นเอง

(5) ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method) การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยากเพราะใช้กฎหมาย ระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดดีที่สุดในเรื่องการใช้บริหารเพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรักแต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐเพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมมีมากมาย อย่างน้อย 5 ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ดี ทฤษฎีการมีส่วนร่วม สามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ

ก) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างของสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยทฤษฎีนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของบรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่บรรดาผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่ไม่ระดับเท่านั้น

ข) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ตามแนวความคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ และการไม่ยอมให้ผู้ตามเข้าไปมีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพของผู้ตามอีกด้วย

จากแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงการที่ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการว่าเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระมีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และสามารถรวมพลังกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและความสามารถในการขยายพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น

2.2.4 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้²⁷

1) เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะช่วยให้เกิดการกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือโยบายนั้น ๆ ได้เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต

2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

3) การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว รวมทั้งเกิดการยอมรับระหว่างกลุ่มขึ้น

4) การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้บุคคลรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติ

5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิกิริยา การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจเป็นไปได้

6) การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้งก็ต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและประชาชนมีส่วนร่วม

²⁷ ภัทรารุช มกรเวส. (2553). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจอตุลาการ*. หน้า 10 – 11.

7) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่เรียนรู้เนื้อหา แต่เขายังได้เรียนรู้กระบวนการตัดสินใจโดยองค์การส่วนท้องถิ่นของเขาคือจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว

โดยสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจการลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ร้ายแรงที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทุกด้านของสังคมเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการพัฒนาชนบท แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมเป็นสิทธิ (Right) เป็นเอกสิทธิ์ (Privilege) ทั้ง สิทธิและเอกสิทธิ์ ต้องได้รับการเคารพและให้เกียรติไม่ถูกบังคับและครอบงำ มีความเป็นประชาธิปไตย เป็นการทำงานเป็นกลุ่มเกิดผลของพฤติกรรมรวมกลุ่มแสดงพฤติกรรมในเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มการเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ ประชาชนต้องสามารถเรียนรู้ได้ ถูกสอนได้ ถูกแนะนำได้ ไม่ทำเพื่อประโยชน์ของใครคนใดคนหนึ่งแต่เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนของตนเอง

2.3 วิธีการระงับข้อพิพาท

เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีพิพาทย่อมต้องการที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทของตน ซึ่งทางเลือกหนึ่ง คือ การนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาโดยศาล แต่โดยที่การพิจารณาพิพากษาของศาลมีขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากและใช้ระยะเวลานาน การหาวิธีการอื่นเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนอกจากการฟ้องศาลจึงเป็นที่ได้รับความสนใจ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อพิพาทนั้นได้ถูกระงับลงได้อย่างรวดเร็ว และวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกอื่นดังกล่าวก็พบว่ามียุหลายวิธี แต่วิธีที่ได้รับความนิยม มีดังนี้

2.3.1 การเจรจาต่อรอง

การเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นการระงับข้อพิพาทพื้นฐาน โดยคู่กรณีพยายามพูดคุยปรับความเข้าใจกัน ซึ่งหากคู่กรณีสามารถหาจุดที่ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันได้ ปัญหาจะจบลงและถือว่า ได้มีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว วิธีการนี้ถือเป็นวิธีที่ทำได้โดยง่ายที่สุด คือสามารถทำได้ที่ไหน เมื่อใดก็ได้ที่คู่กรณีสะดวก²⁸ ข้อพิพาทจะถูกระงับลงอย่างรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีระงับข้อพิพาทอื่น อีกทั้งยังรักษาความลับ และรักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างคู่กรณีได้

2.3.2 การอนุญาโตตุลาการ

การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากคู่กรณีตกลงกันอนุญาโตให้บุคคลหรือคณะบุคคล นอกเหนือจากที่ผู้ทำหน้าที่ผู้พิพากษาของศาลตัดสินข้อพิพาทนั้น และตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับอนุญาโตให้ตัดสินข้อพิพาทนั้นๆ เอง²⁹ ซึ่งโดยปกติคู่กรณีจะเลือกบุคคลที่ตนเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาท และมีความเที่ยงธรรมมาทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดเป็นไปอย่างรวดเร็ว ตรงตามความเป็นจริง และถูกต้องตามหลักวิชาการทางปฏิบัติ และปกติประเพณีในเรื่องนั้นๆ เมื่ออนุญาโตตุลาการ มีคำชี้ขาด (Arbitral award) ประการใดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันเป็นยุติให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามทันที หากไม่ปฏิบัติตาม คู่กรณีฝ่ายที่ประสงค์จะให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดก็ต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดต่อไป ซึ่งการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ มีความสะดวกรวดเร็วกว่าการฟ้องร้องขอให้บังคับตามสัญญาทั่วไป เนื่องจากหลักเกณฑ์ ที่ศาลใช้ในการตัดสินว่าจะบังคับหรือปฏิเสธไม่บังคับให้ตามคำชี้ขาดนั้น กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายว่ามีกรณีใดบ้าง ซึ่งกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำชี้ขาดอาจถูกปฏิเสธการบังคับก่อนข้างมืออยู่อย่างจำกัดเพียงไม่กี่กรณี³⁰

2.3.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นวิธีการที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการเจรจาต่อรอง เนื่องจากในวิธีการนี้ นอกจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้ว ยังมีบุคคลที่ 3 ทำหน้าที่เป็น

²⁸ สรวิศ ลิ้มปรีงยี. (2545). อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท. หน้า 4.

²⁹ พิชัยศักดิ์ หราชบุตร. (2540). การอนุญาโตตุลาการ : ความรู้เบื้องต้นในทฤษฎี. รวมบทความข้อบังคับ ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ. เล่ม 2, กรุงเทพฯ : สำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม. หน้า 3.

³⁰ รัตนลักษณ์ นาถนิธิตา. (2551). การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 5.

คนกลาง ซึ่งมักจะเรียกว่าเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ย” หรือ “Mediator”³¹ โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น คู่กรณีจะเจรจาต่อรองกันโดยผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำประสานความเข้าใจระหว่างคู่กรณี เพื่อให้บรรยากาศการเจรจาเป็นไปในทางที่ดี และสามารถหาวิธีการแก้ไขปัญหาคือ ซึ่งแม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีขั้นตอนมากกว่าการเจรจา แต่ยังมีคามยุ่งยากน้อยกว่าการฟ้องร้องคดีต่อศาล บรรยากาศในการไกล่เกลี่ยยังมีลักษณะความเป็นกันเองมากกว่าการฟ้องร้องคดี ซึ่งหากคู่กรณีตกลงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยก็ต้องทำสัญญาในลักษณะสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้นต่างหาก

2.4 หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.4.1 ความหมายและหลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

1) ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หรือ “Mediation” คือ วิธีระงับข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นกลาง ทำหน้าที่ช่วยเหลือเสนอแนวทางและหาทางออกที่คู่พิพาทน่าจะยอมรับและพึงพอใจให้แก่คู่พิพาท โดยหากตกลงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ ก็จะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความ ซึ่งผูกพันให้คู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม³²

“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ในต่างประเทศมีการกำหนดคำนิยาม ดังนี้

Black’s Law Dictionary ให้คำนิยามของคำว่า Conciliation ไว้ว่า

(1) การยุติข้อพิพาทในทางที่สามารถตกลงกันได้

(2) กระบวนการที่มีคนกลางเข้ามารับทราบข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีและหาหนทาง ให้ข้อพิพาทนั้นได้รับการแก้ไข (ส่วนใหญ่มักใช้กับการระงับข้อพิพาทแรงงาน)

J. Folberg และ A. Taylor (Mediation : Comparative Guide to Resolving Conflicts Without Litigation (San Francisco : Jossey-Bass Inc., 1984)) ให้คำนิยามของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า เป็นกระบวนการที่คู่กรณีด้วยความช่วยเหลือของคนกลาง แยกแยะประเด็นข้อขัดแย้งอย่างเป็นระบบ เพื่อแสวงหาทางเลือกต่างๆ และสามารถยุติข้อขัดแย้งด้วยความยินยอมพร้อมใจ และสนองตอบความต้องการของทั้งสองฝ่าย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 “ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า พยายามให้ปรองดองกัน พยายามให้ตกลงกัน ถูปลี้ ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน

³¹ สรวิศ ลิ้มปริงยี. เล่มเดิม. หน้า 5.

³² กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (พิมพ์ครั้งที่ 2) ฉบับไทย-อังกฤษ. หน้า 1.

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะประสบความสำเร็จลงที่การประนีประนอมยอมความ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงการประนีประนอมยอมความ ดังนี้

(ก) การประนีประนอมยอมความทางแพ่ง มีบัญญัติไว้ในมาตรา 850 ถึงมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่า “การประนีประนอมยอมความ” คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน³³ ใจความสำคัญ คือ สัญญาประนีประนอมจะใช้บังคับกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้จะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญจึงจะฟ้องร้องต่อศาลได้³⁴ และผลของสัญญาประนีประนอมยอมความ คือ การทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายยอมสละได้ระงับลง และได้สิทธิใหม่ตามที่ปรากฏในสัญญาประนีประนอมยอมความ³⁵

(ข) การประนีประนอมยอมความทางอาญา ตามกฎหมายอาญาจะกำหนดให้ยอมความกันได้เฉพาะคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ ไม่ว่าจะเป็นในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการ หรือศาล ผู้เสียหายมีสิทธิระงับคดีโดยการยอมความได้ทุกเวลาก่อนคดีถึงที่สุด

(ค) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (La transaction en matière administrative)³⁶ เป็นวิธีการในการแก้ไขข้อพิพาททางปกครองโดยไม่ใช้วิธีการทางศาลโดยเป็นการตกลงระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย การประนีประนอมยอมความทางปกครองเป็นการทำข้อตกลงขึ้นใหม่อันเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี โดยการลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายให้แก่กันและเป็นการตกลงเพื่อให้ข้อพิพาทระงับไปและหลีกเลี่ยงการเป็นคดีในศาล การทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความนั้นกฎหมายอนุญาตให้ทำได้โดยต้องวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือแนวคำพิพากษา การประนีประนอมยอมความทางปกครองนี้พบได้ในเรื่องพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง

การประนีประนอมยอมความทางปกครองอาจทำเป็นข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยนำเอาข้อความที่เป็นข้อตกลงในการแก้ปัญหาข้อพิพาทมาเขียนไว้ เช่น การกำหนดองค์ประกอบในการคำนวณหรือการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหาย ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในระหว่าง การพิจารณาของศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครองถือเป็นการถอนคำฟ้องโดยสมัครใจของผู้ฟ้องคดี สัญญา

³³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850.

³⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 851.

³⁵ 68 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852.

³⁶ ประสาท พงษ์สุวรรณ ก. (2546). การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 33(3). หน้า 482-483.

ประนีประนอมยอมความทางปกครองมีผลให้หนี้ตามข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เพราะลักษณะบังคับของคำพิพากษาเป็นตัวกำหนด ถ้ายังไม่มีกรฟ้องคดีต่อศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครอง คือ การที่คู่กรณีสละสิทธิอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่จะฟ้องคดีต่อศาลในปัญหาซึ่งได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันไปแล้ว ดังนั้น ถ้ามีการฟ้องคดีต่อศาลในข้อพิพาทที่ได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันแล้ว ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณา

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ การระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำให้คู่กรณีสามารถหาข้อยุติของปัญหาลงได้ด้วยความสมัครใจของตนเอง รวมทั้งรักษาสันติภาพในการเจรจาให้เป็นไปด้วยดี อันนำไปสู่การประนีประนอมข้อพิพาทต่อกันได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด รักษาความลับ และรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีไว้ได้

2) หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเกิดจากคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปมีความสมัครใจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย แสดงความยินยอมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

(2) การไกล่เกลี่ยต้องมีคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรองของคู่กรณี เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” โดยผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาให้แก่คู่กรณี เพื่อให้คู่กรณีได้ตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ แต่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจตัดสินใจชี้ขาดข้อพิพาทดังเช่นอนุญาโตตุลาการ อีกทั้งความเห็นและคำแนะนำของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม การตกลงระงับข้อพิพาทเป็นเรื่องการตัดสินใจของคู่กรณีเอง

(3) คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่คู่กรณียินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ยย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ แต่บุคคลที่สามที่จะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อพิพาท และควรเป็นบุคคลที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมรับและให้ความเคารพนับถือ จึงยินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลหรือของสถาบันไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไป ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในศาลหรือสถาบันนั้นๆ³⁷

³⁷ รัตนลักษณ์ นาถนิตธาตา. (2551). การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 27.

3) ประเภทของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทกระทำได้นับตั้งแต่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นก่อนคู่กรณีนำข้อพิพาทไปฟ้องต่อศาล และกระทำได้ในระหว่างการพิจารณาคดีต่อศาล การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้ ดังนี้

(1) การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล คือ การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล หรือแม้แต่ฟ้องร้องต่อศาลแล้ว แต่คู่ความขอให้มีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทกันเองโดยไม่ดำเนินการในศาลก็ได้³⁸ ในกรณีที่การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลประสบผลสำเร็จ โดยทั่วไปคู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่เดิมและผูกพันตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นใหม่ หากเป็นการไถ่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีต่อศาล ถ้าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ก็สามารถนำสัญญาดังกล่าวมาฟ้องร้องต่อศาลได้ แต่หากเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว และคู่ความดำเนินการให้มีการไถ่เกลี่ยกันเองนอกศาล ก็สามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความมาให้ศาลพิพากษาตามยอมหรืออาจถอนฟ้องก็ได้ ส่วนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลที่ไม่ประสบความสำเร็จนั้น คู่กรณีอาจต้องระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่น เช่น การอนุญาโตตุลาการหรือดำเนินคดีในศาลต่อไป

(2) การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล คือ การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล โดยศาลเป็นผู้ดำเนินการให้ หากคู่ความตกลงกันได้ก็ให้มีการถอนฟ้องหรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และศาลพิพากษาไปตามที่ตกลงกัน หรือหากตกลงกันเพียงบางส่วน ศาลก็จะสืบพยานในเฉพาะประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้เท่านั้น

4) บทบาทหน้าที่และจรรยาบรรณของผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท

(1) บทบาทหน้าที่ของผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท

ก) ผู้ไถ่เกลี่ยจะต้องจัดเตรียมสถานที่ไถ่เกลี่ยให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมกับการเจรจา

การเจรจา

ข) ผู้ไถ่เกลี่ยจะต้องเปิดการไถ่เกลี่ยโดยอธิบายให้ผู้ความรับทราบว่าผู้ไถ่เกลี่ยเพียงเป็นคนกลางที่มาช่วยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายคืนดีต่อกัน โดยนำคู่ความทั้งสองฝ่ายมาเจรจาและสื่อสารต่อกัน และไม่มีอำนาจที่จะตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท

³⁸ กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม. เล่มเดิม. หน้า 3.

ก) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องสร้างความไว้วางใจให้แก่คู่ความโดยอาจจะเป็นการกระทำก็ได้ โดยแนะนำตัวเองและคู่ความทุกฝ่ายให้รู้จักกัน เพื่อให้คู่ความผ่อนคลายความเครียด ทำให้คู่ความยอมเผยข้อข้องใจที่จะทำให้ตกลงกันได้

ง) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องตั้งคำถามเพื่อทราบข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำหนดประเด็นปัญหาและผลประโยชน์ของคู่พิพาท เพื่อให้การเจรจาืบหน้าต่อไป และช่วยให้คู่พิพาทหาข้อสรุปที่อาจเป็นไปได้จากการเจรจากัน

จ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องฟังคู่พิพาท และรับรู้ว่าคุณพิพาทเข้าใจข้อมูลอีกฝ่ายหนึ่งได้ พูดและจัดข้อยุ่งยากที่ขัดขวางการเจรจา และแปลความในเรื่องที่เจรจาให้แก่คู่ความและทำให้คู่ความอีกฝ่ายเข้าใจในสิ่งที่อีกฝ่ายพูด

ฉ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องจับประเด็นให้ได้ว่าคุณพิพาทแต่ละฝ่ายต้องเจรจาในปัญหาใดบ้าง รวมทั้งจัดลำดับการเจรจา และจัดกลุ่มของปัญหาที่สามารถเจรจาไปได้พร้อมๆ กัน

ช) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องทำให้คู่ความมองเห็นได้ว่าผู้ไกล่เกลี่ยมีความเป็นกลาง และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเจรจาให้แก่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายเท่าๆ กัน

ฌ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องให้อำนาจแก่คู่พิพาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ย และควรแจ้งให้คู่พิพาททราบว่าคู่พิพาทเป็นผู้ควบคุมการตัดสินใจทุกอย่างตลอดเวลาของการไกล่เกลี่ย

ญ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องช่วยคู่พิพาทในการกำหนดว่าข้อตกลงที่มีการเสนอเป็นทางเลือกนั้น สามารถทำได้จริงหรือไม่ และตรงตามที่คู่พิพาทต้องการหรือไม่

(2) จรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท³⁹

ก) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเคารพและสนับสนุนให้คู่พิพาทตัดสินใจด้วยตนเองบนพื้นฐานของการตัดสินใจอย่างมีข้อมูล เพื่อตกลงระงับข้อพิพาทด้วยความสมัครใจ รวมทั้งต้องละเว้นไม่ออกคำสั่งหรือคำตัดสินใดๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทและทางเลือกในการตกลงระงับข้อพิพาท ตลอดจนต้องไม่พยายามโน้มน้าวหรือบังคับให้คู่พิพาทเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยหรือให้ทำการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ย

ข) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการด้วยความเป็นกลาง ไม่ปล่อยให้อิทธิพลของบุคคลภายนอกมากดดันให้เสียความเป็นกลาง แต่หากผู้ไกล่เกลี่ยทราบว่าจะไม่มีความเป็นกลางจะต้องเปิดเผยสิ่งที่จะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางนั้น และถอนตัวจากการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

³⁹ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). *คำแนะนำและประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย*. หน้า 10.

ก) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเปิดเผยความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นและที่อาจจะเกิดขึ้นและระหว่างไกล่เกลี่ยจะต้องไม่รับทำงานใดๆ ของคู่พิพาท รวมทั้ง จะต้องไม่กระทำการใดๆ ให้กับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภายหลังการ ไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยด้วย

ง) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยไว้เป็นความลับ

5) ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁴⁰

การไกล่เกลี่ยในศาลหรือการไกล่เกลี่ยนอกศาลต่างก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการระงับข้อพิพาท ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ เป็นการลดข้อขัดแย้งและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากข้อพิพาทเมื่อเกิดขึ้นแล้วหากไม่ระงับก็จะขยายวงกว้างและสร้างความแตกแยก ถ้าระงับเหตุเบื้องต้นโดยหาทางให้คู่กรณีหันหน้ามาพูดคุยประนีประนอมกัน ก็จะทำให้ความขัดแย้งที่บาดหมางจบลงได้และมีมิตรภาพยังคงมีอยู่ต่อไป

(2) ประโยชน์ที่คู่ความจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่ต้องเสียเวลาไปศาล หากตกลงกันได้คู่ความต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าได้รับความยุติธรรม ทั้งยังถือว่าได้รับ ชัยชนะทั้งสองฝ่าย (WIN/ WIN) ในกรณีที่เป็นคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นก็อาจทำให้สัมพันธภาพของคู่พิพาทกลับคืนเหมือนเดิมสามารถอยู่ร่วมท้องถิ่นเดียวกันได้อย่างมีความสุข

(3) ประโยชน์ที่ศาลจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ คดีความเสร็จสิ้นไปโดยเร็วทำให้ปริมาณคดีของศาลลดลง อีกทั้งยังลดปริมาณงานของศาลอุทธรณ์และฎีกา และชั้นบังคับคดี

(4) ประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น ค่าเน่า และค่าไฟฟ้า เป็นต้น และเศรษฐกิจไม่หยุดชะงักเพราะคดีไม่ติดค้างอยู่ในศาลเป็นเวลานาน เช่น บางคดีอาจมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคู่พิพาทระหว่างพิจารณาทำให้ฝ่ายที่ถูกยึดหรืออายัดไม่สามารถประกอบกิจการได้

(5) ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อคู่กรณีตกลงกันเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอระงับข้อพิพาท ก็จะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งจะผูกพันให้คู่กรณีพิพาทต้องปฏิบัติตาม

2.4.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือรูปแบบหนึ่งในการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรอง ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการระงับ

⁴⁰ รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา, เล่มเดิม, หน้า 14.

ข้อพิพาททางเลือกที่มีจุดเด่นอยู่ที่แนวทางการดำเนินการที่ยืดหยุ่น ความประหยัดทั้งในแง่เวลาและค่าใช้จ่าย การรักษาความลับ และการเปิดให้คู่พิพาทสามารถบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันแทนการแก้แค้นทดแทนผู้กระทำผิด ซึ่งบ่อยครั้งไม่จำเป็นหรือไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นไปแล้วอย่างแท้จริง

ที่ผ่านมา มีความพยายามผลักดันให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นในหลายภาคส่วนของประเทศ ส่วนหนึ่งคือการสร้างช่องทาง หน่วยงาน รวมถึงกฎหมายรองรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น เนื่องจากหากกลไกดังกล่าวทำงานในระดับพื้นที่ได้ดี ก็จะทำให้คู่พิพาทสามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย ก่อเกิดความสมานฉันท์ในระดับรากหญ้า และช่วยลดภาระคดีจากระบบการยุติธรรมกระแสหลักอันได้แก่การร้องทุกข์พนักงานสอบสวน หรือฟ้องร้องคดีต่อศาล

ช่องทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นทางการในระดับท้องถิ่นประกอบด้วยสองช่องทางหลัก ได้แก่ช่องทางการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน กับช่องทางการไกล่เกลี่ยโดยอำเภอหรือเขต ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

1) การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 28 ตรี โดยมีผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำ ผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ถึง 10 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้านแล้วให้นายอำเภอพิจารณาแต่งตั้ง

กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านได้แก่ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ซึ่งกำหนดว่า คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถแสดงความประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยต่อผู้ใหญ่บ้าน หากข้อพิพาทเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน โดยจะต้องเป็นข้อพิพาททางแพ่งหรืออาญาในความผิดต่อส่วนตัวเท่านั้น

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเริ่มขึ้นเมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายแสดงความยินยอมเข้าร่วมกระบวนการ โดยคณะกรรมการหมู่บ้านจะมอบหมายให้กรรมการไม่น้อยกว่า 2 คนเป็นผู้ดำเนินการแทนในการสอบถาม ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ รวมถึงการประนีประนอมคู่พิพาททุกฝ่ายพร้อมกันโดยอาศัยหลักกฎหมายหรือจารีตประเพณีท้องถิ่นที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

2) อำเภอและเขต

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 14 กำหนดให้อำเภอมิหน้าที่ใกล้เคียงประนอมข้อพิพาทในกรณีที่เป็นข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก หรือมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 200,000 ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ และมีหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัวที่ไม่ใช่เรื่องเพศซึ่งเกิดขึ้นในเขต อำเภอ ทั้งนี้ เนื้อหาในส่วนเนื้อหาเกี่ยวกับการใกล้เคียงประนอมข้อพิพาททางแพ่งให้บังคับใช้ใน เขตของกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลมด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ ปรากฏโดยละเอียดในกฎกระทรวงว่าด้วยการ ใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 และ กฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียง ความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ดังนี้

ในกรณีข้อพิพาททางแพ่ง กฎกระทรวงว่าด้วยการ ใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาท ทางแพ่ง พ.ศ.2553 กำหนดให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถแจ้งความประสงค์ให้มีการ ใกล้เคียง และประนอมข้อพิพาทต่อนายอำเภอ แล้วให้นายอำเภอแจ้งและสอบถามความประสงค์ของฝ่าย ที่เหลือหากทุกฝ่ายยินยอมให้เริ่มดำเนินการ

สำหรับการคัดเลือก ‘คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาท’ ต้องย้อนกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 14 ซึ่งกำหนดว่าให้คู่พิพาทเลือกบุคคลฝ่ายละ 1 คน หลังจากนั้น กฎกระทรวงว่าด้วย การใกล้เคียงฯ กำหนดต่อการเลือกดังกล่าว ให้เลือกจากบัญชีรายชื่อที่จัดทำเตรียมไว้จาก การประกาศรับสมัครบุคคลในพื้นที่ คัดกรองโดยนายอำเภอและให้ความเห็นชอบโดย คณะกรรมการจังหวัด ส่วนประธานคณะผู้ใกล้เคียงนั้น ให้คู่พิพาทร่วมกันเลือกกว่าจะเป็นนายอำเภอ พนักงานอัยการจังหวัด หรือปลัดอำเภอก็ได้

ในส่วนกระบวนการ ให้ประธานคณะผู้ใกล้เคียงชี้แจงวิธีการดำเนินการให้คู่พิพาท ทราบ รับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย หลังจากนั้นให้เปิดโอกาสให้คู่พิพาทเสนอ ข้อผ่อนผันต่อกัน แล้วเสนอทางเลือกและดำเนินการ ใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาท

สำหรับเรื่องกรอบระยะเวลาดำเนินการ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในเวลาไม่เกิน 3 เดือน ขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 3 เดือน ในกรณีจำเป็นและคู่พิพาทยินยอม แต่รวมแล้วไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 14 ยังได้ กำหนดว่าอายุความในการฟ้องร้องคดีสะกดหยุดลงนับแต่วันยื่นข้อพิพาทจนถึงวันสิ้นสุด กระบวนการการกำหนดดังกล่าวเพื่อจูงใจให้คู่พิพาทไม่ต้องกังวลว่าการเข้าสู่กระบวนการจะทำให้ ค่าจ้างคดีขาดอายุความไม่สามารถฟ้องร้องได้

ส่วนในกรณีข้อพิพาททางอาญา กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 กำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาสามารถแสดงความประสงค์ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในเขตนั้น หลังจากนั้นให้นายอำเภอแจ้งและสอบถามฝ่ายที่เหลือว่ายินยอมเข้าสู่กระบวนการหรือไม่ หากคู่พิพาททุกฝ่ายยินยอมให้เริ่มดำเนินการ โดยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ก่อนเริ่มดำเนินการ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่รับข้อพิพาทไว้แจ้งให้ทุกฝ่ายทราบว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถบอกเลิกการดำเนินการเมื่อใดก็ได้ แต่ในกรณีที่กระบวนการดำเนินไปจนกระทั่งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงจัดทำหนังสือตกลงยินยอม สหิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องจะระงับลงทันที

การสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทให้ดำเนินการต่อหน้าทุกฝ่าย ยกเว้นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามที่นัดหมายโดยไม่มีเหตุอันควร ส่วนการไกล่เกลี่ยให้กระทำพร้อมหรือแยกกันก็ได้ โดยแต่ละฝ่ายสามารถให้บุคคลที่ไว้วางใจไม่เกิน 2 คนเข้ารับฟัง ยกเว้นครั้งใดที่ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่ากระบวนการจะทำให้เกิดอุปสรรค ทั้งนี้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเสนอข้อข้ออ่อนผันต่อกัน เสนอทางเลือกและห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการดำเนินการยกเว้นเป็นการเปิดเผยตามคำสั่งศาล

ในส่วนกรอบระยะเวลาการดำเนินการ กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยฯ กำหนดว่าให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน และขยายเวลาได้อีก 15 วันหากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 14 ยังกำหนดเพิ่มเติมว่าหากดำเนินการไม่สำเร็จ ให้เริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ตั้งแต่วันที่มีการจำหน่ายข้อพิพาท

สำหรับผลลัพธ์ของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าโดยรวมไม่แตกต่างจากการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล กล่าวคือหากคู่พิพาทสามารถจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความในกรณีข้อพิพาททางแพ่ง เนื้อหาตามสัญญาดังกล่าวจะผูกพันคู่พิพาทถ้าภายหลังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ทำตาม ฝ่ายที่เสียหายฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาว่าสัญญามีเนื้อความขัดต่อหลักกฎหมายหรือไม่ หากไม่มีคำสั่งบังคับใช้สัญญา (แต่หากเป็นสัญญาประนีประนอมที่จัดทำขึ้นในชั้นศาล และศาลได้พิพากษาตามเนื้อหาไปแล้ว สามารถบังคับใช้ได้เลย)

ส่วนข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัว คู่พิพาทสามารถระงับข้อพิพาทได้ผ่านการแสดงพฤติการณ์ยอมความ เช่น ถอนคำร้องทุกข์ในชั้นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ทำหนังสือแสดงข้อตกลงการยอมความ ซึ่งเหล่านี้จะส่งผลให้สิทธิในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล

ระงับไป หากภายหลังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่กระทำตามที่ตกลงกันไว้ ฝ่ายที่เสียหายจะมีสิทธิฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายตามที่เห็นสมควรหรือเคยตกลงกันไว้เท่านั้น

สำหรับในกรณีที่เป็นการข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ซึ่งหมายถึงกรณีที่เกิดการกระทำผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นได้สร้างความเสียหายที่ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบทางแพ่งด้วย ในทางกฎหมายจะถือว่าประเด็นทางแพ่งกับอาญานั้นแยกออกจากกัน ดังนั้นจึงต้องแยกดำเนินการระหว่างการทำสัญญาประนีประนอมเพื่อยุติข้อพิพาททางแพ่ง กับการยอมความในกรณีข้อพิพาททางอาญา ผลสำเร็จทางใดทางหนึ่งจะไม่ส่งผลให้สิทธิในการฟ้องร้องดำเนินการอีกทางหนึ่งหมดไปด้วย อย่างไรก็ตาม คู่พิพาทสามารถจัดทำสัญญาประนีประนอมแล้วระบุในเนื้อหาว่าให้มีการระงับข้อพิพาทหรือคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้

กล่าวได้ว่าช่องทางในระดับท้องถิ่นที่กล่าวไป มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะจุดคัดกรองเพื่อระงับข้อพิพาทก่อนจะลุกลามไปสู่การร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหรือฟ้องร้องต่อศาล นอกจากนี้ หากช่องทางดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเปิดกว้างการมีส่วนร่วมเพียงพอยังสามารถเป็นช่องทางช่วยสนับสนุนแนวคิดเรื่องยุติธรรมชุมชนซึ่งเปิดให้คนในชุมชนมาามีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทกันเองอีกด้วย

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5.1 ที่มา และความหมายของการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความหลากหลายของการระงับข้อพิพาทในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรม อาทิ การไกล่เกลี่ย การประนีประนอมข้อพิพาท หรือการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท ซึ่งได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากปรากฏการณ์ทางสังคมเรื่องเดียวกันแต่พยายามอธิบายและให้คำจำกัดความแตกต่างกันไปในรายละเอียดปลีกย่อยนั้น มีข้อสังเกตบางประการว่า⁴¹

ประการแรก ข้อพิพาทที่เกิดจากความขัดแย้งของกลุ่มที่เข้าสู่กระบวนการประนีประนอมหรือระงับโดยวิธีการประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation) หรือกระบวนการยุติธรรมคู่ขนาน (Diversion) หรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution หรือ ADRs) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นั้น ต่างก็มีลักษณะที่สำคัญร่วมกันคือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยพยายามไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมหลัก หรือลดความรุนแรงจากการใช้กระบวนการยุติธรรมหลัก ซึ่งกรณีข้อพิพาทที่เกิดจากการเลือกตั้งที่เข้าข่ายใช้วิธีการเหล่านี้ควรเป็นความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่ไม่มี

⁴¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน หน้า 59-62

ลักษณะเป็น “อาชญากรรม” คือ ไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมมากไปกว่าผลกระทบต่อผู้เสียหาย

ประการที่สอง การระงับข้อพิพาทโดยการประนอมข้อพิพาทซึ่งมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เหล่านี้มีได้เป็นกระบวนการยุติธรรมหลักตามกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งจากการที่ระบบการบริหารงานยุติธรรมสมัยใหม่ยอมรับหลักการระงับข้อพิพาทในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมากขึ้นเนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่ามิประโยชน์ต่อรัฐ ผู้เสียหาย และผู้กระทำผิดไม่น้อยกว่ากระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย โดยระบบดังกล่าวใช้เป็นมาตรการเสริมในระบบงานยุติธรรมเพื่อสร้างความสงบสุข ความเป็นธรรมในการระงับข้อพิพาท รักษาและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดแสดงความรับผิดชอบและลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ประการที่สาม ต้องได้รับความยินยอมโดยสมัครใจจากคู่กรณีในการใช้มาตรการนี้

จากการที่มีการจุดประกายแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีองค์ประกอบสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับผู้ที่ถูกกระทำไม่น้อยไปกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ คือผู้กระทำผิดและชุมชน นั้น เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สังคมอาจถือโอกาสนี้ในการกำหนดนโยบายสร้างกิจกรรม และกระตุ้นให้ชุมชนได้มีส่วนสำคัญในการเสริมพลังแก่เหยื่ออาชญากรรมซึ่งก็คือสมาชิกส่วนหนึ่งของชุมชนให้มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับชุมชนได้เสริมพลังแก่ผู้กระทำผิดที่พลั้งพลาดไปและรับกลับคืนสู่ชุมชนด้วยดีตลอดมา รวมทั้งเป็นการเตรียมการให้ชุมชนได้เรียนรู้ที่จะป้องกันลูกหลานและเพื่อนบ้านของชุมชน ตามแนวทางของยุติธรรมชุมชนที่เน้นการป้องกันมิให้มีการกระทำผิด

การรื้อฟื้นแนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยการนำมาใช้เป็นกระบวนการทางเลือกนั้น ทำให้แนวคิดยุติธรรมชุมชน (community justice) ซึ่งส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การมีพลวัตเชิงสร้างสรรค์ในการป้องกันชุมชนจากอาชญากรรมได้รับความสนใจตามมาด้วย โดยแนวคิดยุติธรรมชุมชนมุ่งให้ความสนใจป้องกันปัญหาการทำความผิดที่ชุมชนเป็นสำคัญด้วยการจัดให้ประชาชนรู้จักป้องกันตนเองและลูกหลานมิให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมเสียเองด้วยการกระตุ้นให้ชุมชนมีบทบาทหน้าในการป้องกันการกระทำความผิดมากขึ้นจึงเป็นการเสริมพลังทางบวกและเป็นรากฐานแห่งระบบยุติธรรมในอนาคตที่สำคัญยิ่งทางหนึ่ง⁴² รวมทั้งการให้การให้กลไกในการระงับข้อพิพาทนั้นถูกดำเนินโดยสมาชิกในชุมชนด้วยกัน ในรูปแบบต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่ได้คือความพอใจทุกฝ่าย ผู้กระทำผิดได้รับการแก้ไข และชุมชนย่อมเกิดความสงบสุขขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

⁴² แหล่งเดิม. หน้า 229.

1) ประวัติความเป็นมาและลักษณะที่สำคัญของระบบยุติธรรม

ในระบบการดำเนินคดี มีระบบการดำเนินคดีที่เป็นที่ยอมรับอยู่ 2 ระบบ คือ การดำเนินคดีระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และการดำเนินคดีระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ในประเทศไทยแต่เดิมก็เป็นการดำเนินคดีตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่จับกุมปราบปรามดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด การพิจารณาคดีค่อนข้างรุนแรงที่เรียกว่า จารีตนครบาล อันเป็นวิธีไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่เนื่องจากในสมัยรัตนโกสินทร์ ไทยได้ติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาเมื่อประเทศที่มีการพัฒนาระบบคดีแล้วเห็นระบบการดำเนินคดีของไทย ก็พากันรังเกียจอย่างรุนแรง จึงได้มีการต่อรองในลักษณะบังคับให้มี “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต” ทำให้ไทยเสียเอกราชทางศาลรวมทั้งก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางการปกครองมากมาย ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยได้มีการพัฒนาจากระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) และใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่ง ส่วนคดีปกครองนั้น ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 5 บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และสำหรับคดีเลือกตั้ง ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 ก็บัญญัติวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งให้ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 104 ก็บัญญัติให้การพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง นั้นหมายความว่า ในการพิจารณาคำร้องคัดค้านของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เช่นเดียวกัน

2) วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง

กระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการที่ใช้ในการจัดระเบียบสังคม เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับเอกชน โดยความเชื่อที่ว่ารัฐมีหน้าที่ที่ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาพิสูจน์ความผิดและลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม โดยการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ

ของบุคคลอื่นในสังคมด้วย จึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรม 2 ประการ คือ

ประการแรก คือ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (Crime Control) เป็นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ที่เน้นความสำคัญไปที่เหยื่ออาชญากรรม ไม่ใช่ที่ความผิดหรือการกระทำผิด โดยถือว่าบุคคลผู้บริสุทธิ์ควรได้รับการคุ้มครอง วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมในประการแรกนี้ มีความมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมและคุ้มครองสังคมให้เกิดความสงบสุข ด้วยการควบคุมอาชญากรรมไม่ให้เกิดขึ้นในสังคม⁴³ โดยในคดีเลือกตั้งก็มีความมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เกิดความสงบสุขในสังคมหลังการเลือกตั้ง

ประการที่สอง คือ การคุ้มครองสิทธิของบุคคล (Due Process) เป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ที่มุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยการจำกัดอำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ การดำเนินตามกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการกระทำของรัฐจำต้องกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้น รัฐต้องกระทำให้กระทบต่อสิทธินั้นน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการเท่านั้นและต้องมาอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะกระทบสิทธิของบุคคลอื่นได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ในขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรม ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยความเป็นธรรม และต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย เพราะโดยหลักแล้ว ผู้ต้องหา จำเลย ต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดจริง

วัตถุประสงค์ทั้งสองประการนี้เป็นสิ่งที่กระบวนการยุติธรรมไม่ว่าของประเทศหรือระบบกฎหมายใดก็จำเป็นต้องยึดถือและคำนึงไว้อยู่เสมอในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมให้มีศักยภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมและประชาชน ซึ่งกระบวนการยุติธรรมของไทย โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งก็ต้องยึดเป็นหลักในการจะดำเนินกระบวนการใด ๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง และการคุ้มครองสิทธิของบุคคลควบคู่กันไป

สำหรับกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งก็เหมือนกัน จำต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง 2 ประการ ที่คล้ายคลึงกับกระบวนการยุติธรรมหลักทั่วไป คือ

⁴³ ฌักทรี กตเวทีเสถียร. เล่มเดิม. หน้า 23

ประการแรก คือ การป้องกันและปราบปรามการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง (Prevention and Suppression of Violation of Election Law) เป็นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง ที่เน้นความสำคัญไปที่ผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายหรือเสียประโยชน์ หรือเสียสิทธิบางประการจากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง โดยถือว่าบุคคลผู้บริสุทธิ์ควรได้รับการคุ้มครอง วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งประการแรกนี้ มีความมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งและคุ้มครองสังคมให้เกิดความสงบสุขหลังจากที่มีการเลือกตั้ง ด้วยการควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งขึ้นในสังคม

ประการที่สอง คือ การคุ้มครองสิทธิของบุคคล (Due Process) เป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ที่มุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยการจำกัดอำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ การดำเนินตามกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการกระทำของรัฐจำต้องกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้น รัฐต้องกระทำให้กระทบต่อสิทธินั้นน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการเท่านั้นและต้องมีอาชญากรรมได้ ซึ่งจะกระทบสิทธิของบุคคลอื่นได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ในขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องจะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยความเป็นธรรม และต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายต้องให้ออกาสผู้ถูกร้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา⁴⁴

วัตถุประสงค์ทั้งสองประการนี้เป็นสิ่งที่กระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง จำต้องยึดถือและคำนึงไว้อยู่เสมอในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งให้มีศักยภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมและประชาชน ซึ่งในการจะดำเนินกระบวนการใด ๆ ในกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งจะต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง และการคุ้มครองสิทธิของบุคคลควบคู่กันไป

3) หลักการและแนวคิดของการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการดำเนินคดีเลือกตั้งในประเทศไทยประสบปัญหา กล่าวคือแม้จะมีวิธีการดำเนินคดีเลือกตั้งอย่างจริงจัง เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิด หรือผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งมาลงโทษแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการกระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งก็มีได้ลดน้อยลง ในทางตรงกันข้ามกลับมีจำนวนมากขึ้นอีก โดยสาเหตุที่สำคัญนี้เป็นผลมาจากการที่มีทัศนคติหรือ

⁴⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554

มุมมองต่อระบบยุติธรรมในคดีเลือกตั้งเพียงด้านเดียว คือการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยลืมมองไปว่าทศนะคดีหรือมุมมองต่อระบบยุติธรรมในคดีเลือกตั้งนั้นประกอบด้วยกันหลาย ด้าน เช่น ด้านการควบคุมมิให้มีการกระทำผิด ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดหรือผู้เสียหาย ด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำผิด การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนในการระงับข้อพิพาท และด้านความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์⁴⁵ ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หรือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบยุติธรรมทางเลือกรวมถึง ความยุติธรรมในคดีเลือกตั้งด้วย เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นมีแนวคิดที่จะอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ ด้วยการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ในฐานะที่เป็นทางเลือกของกระบวนการยุติธรรมหลักหรือกระบวนการยุติธรรมคู่ขนาน โดยที่กระบวนการยุติธรรมหลักก็ยังคงใช้อยู่ ไม่ได้ถูกยกเลิกไป

จุดมุ่งหมายสูงสุด ของกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าในคดีประเภทใดก็ตาม คือการสร้าง ความสงบสุข ให้เกิดขึ้นในสังคม โดยการป้องกันแก้ไข ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการกระทำ ความผิด การคุ้มครองความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกัน แก้ไขข้อพิพาทขัดแย้ง และการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ภายใต้หลักนิติธรรม (The rule of law) ที่มุ่งถึง ความสัมฤทธิ์ผล ของความยุติธรรม บนพื้นฐานของมนุษยธรรม และการคุ้มครองสิทธิ โดยเท่าเทียมกันประชาชนในชุมชนบางชุมชน มีวัฒนธรรมประเพณี และวิถีชีวิต ที่มีอัตลักษณ์ เฉพาะของตนเอง แต่กระบวนการยุติธรรม ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ ในการพัฒนาทางเลือกในการ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่มีปัญหาความยากจน โดยเฉพาะประเทศที่ด้อยพัฒนา และประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งเป็นอุปสรรค ต่อการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรม ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย และสิทธิเสรีภาพ ที่พึงได้ โดยชอบธรรม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำความผิด และจากกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็น ผู้บริสุทธิ์ ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยา ตามหลักสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิในกระบวนการ ยุติธรรม อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในนานาอารยะที่เป็นประเทศประชาธิปไตย รวมถึงประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เห็นความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ให้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับ ใช้ได้ ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม สามารถสัมผัสจับต้องได้ ในความรู้สึกและวิถีชีวิตตามปกติ

⁴⁵ ณภัทร กตเวทีเสถียร. เล่มเดิม. หน้า 50

ของประชาชนคนไทย ทุกคนมีความตระหนัก ในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์⁴⁶ รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดแนวทางและกระบวนการต่าง ๆ ทางด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภาพของประชาชน และส่งเสริม การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทโดยชุมชน กรณีศึกษาพัฒนาต้นแบบชุมชนสมานฉันท์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชน และชุมชน มีศักยภาพ การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในชุมชน เพื่อลดคดีสู่กระบวนการยุติธรรม และศึกษาและหารูปแบบ การดำเนินงานชุมชนที่เหมาะสม ในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทโดยชุมชน โดยยึดการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยยึดแนวทางการมีส่วนร่วมและการบูรณาการ ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงยึดหลักการเช่นเดียวกัน

4) คุณลักษณะพิเศษที่สำคัญของการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์

เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นในชุมชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวย่อมหนีไม่พ้นความเสียหายจากการกระทำผิด ผู้กระทำผิด และรวมทั้งกระทบต่อความสันติสุขของชุมชนที่เกิดการกระทำผิดกฎหมายนั้นได้เกิดขึ้น ซึ่งจากที่ศึกษามา กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักหรือกระบวนการยุติธรรมในแบบเดิมนั้นไม่อาจแก้ไขเยียวยาผลกระทบดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เข้ามาช่วยจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยต่อเนื่องเชื่อมโยงกับแนวคิดยุติธรรมชุมชน โดยนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในชุมชนโดยชุมชนเป็นกลไกในการช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจแก่ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิด

การระงับข้อพิพาทโดยใช้ชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์นั้นเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ ที่จัดให้ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน⁴⁷ ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยการจัดให้มีพบปะกันซึ่งหน้า โดยผู้กระทำความผิดต้องรู้สึกผิดและกล่าวขอโทษ และต้องแสดงความรับผิดชอบในการกระทำของตน โดยการบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย รวมทั้งให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามโครงการ เพื่อบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายและเพื่อการกลับคืนสู่สังคมของตนเองโดยชุมชนหรือสมาชิกในชุมชนมีหน้าที่ประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดให้กลับคืนดีดังเดิม โดยส่งเสริม

⁴⁶ อานันท์ ปันยารชุน. (2540). *ปาฐกถาในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน* หน้า 96

⁴⁷ Tony F.Marshall Op. cit. Seeing the Whole Justice Repairing the damage Restorative Justice in action.

ให้เห็นว่าผู้กระทำผิดไม่ใช่อาชญากรที่ร้ายแรง แต่สามารถปรับปรุงตัวให้ดีขึ้นและสามารถใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในชุมชนได้ต่อไป โดยการดำเนินการตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น จะก่อให้เกิดเป็นผลในการดำเนินการในการระงับข้อพิพาทที่ทำให้เกิดความสมานฉันท์ โดยผู้เสียหายได้รับการเยียวยา ผู้กระทำผิดรู้สำนึกในการกระทำและไม่ต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งชุมชนเกิดความสงบสุข และทุกฝ่ายกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุขอีกครั้ง

2.5.2 แนวคิดที่เป็นปัจจัยในการระงับข้อพิพาทชุมชน

การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการโดยชุมชน ดังนั้นชุมชนถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการประสบความสำเร็จในการดำเนินการ จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับชุมชนที่สำคัญต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนการนำแนวคิด การระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งท้องถิ่นโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์มาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งนั้น ถ้าหากพูดถึงแนวคิดเชิงหลักการแล้วก็ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ๆ และยังไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการมาก่อนทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ แต่หากกล่าวถึงแนวปฏิบัติหรือรูปแบบของการระงับข้อพิพาทในคดีอาญา โดยชุมชนนั้น มีร่องรอยปรากฏอยู่มาช้านานแล้วอาจถือได้ว่าเป็นแนววัฒนธรรมอย่างหนึ่งในท้องถิ่นนั้น ซึ่งสามารถที่จะนำมาเป็นแนวทางและปรับใช้ในการดำเนินการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งโดยชุมชนได้ จึงต้องศึกษาที่มา ความหมายและหลักการรวมทั้งคุณค่าหรือคุณลักษณะพิเศษของกระบวนการยุติธรรมชุมชนที่สำคัญต่อการนำมาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง ดังนี้

1) ความหมายและลักษณะของชุมชน

เนื่องจากมนุษย์ไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการของตนเองโดยลำพังได้ ต้องพึ่งพาอาศัยมนุษย์ผู้อื่น จึงมีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่อตั้งเป็นชุมชนอาจสรุปได้ดังนี้ ความเป็นสัตว์สังคมของมนุษย์ การหนีภัยไปสู่ความปลอดภัยว่า เช่น เกิดศึกสงครามถูกกวาดต้อน ปัญหาจากภัยธรรมชาติ ปัญหาโรคระบาด โจรผู้ร้าย ที่ดินทำกินเดิมไม่เพียงพอต่อสภาพครอบครัวที่สมาชิกมากขึ้น การขยายตัวของเมืองอุตสาหกรรม แนวนโยบายบางประการของรัฐ ความเจริญก้าวหน้าของคมนาคม เป็นต้น ปกติเรามักจะเรียกกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่อยู่ร่วมกันว่าเป็น “สังคม” แต่ความจริงแล้วมีคำที่ใช้เรียกกลุ่มคนหลายประเภทด้วยกัน เช่น ครอบครัวละแวกบ้าน หมู่บ้าน ชุมชน เมือง องค์การ พรรค สมาคม เป็นต้น ก่อนที่พูดถึงความหมายของชุมชน จะกล่าวถึงความแตกต่างของสังคม กับชุมชนเพื่อความเข้าใจเบื้องต้น

สังคม (Society) คือ คนจำนวนหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตามระเบียบกฎเกณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญร่วมกัน

ชุมชน (Community) ตามพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาได้ให้ความหมายไว้ 3 แนว คือ

(1) กลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคมแต่มีขนาดเล็กกว่าและมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในวงแคบกว่า

(2) เขตพื้นที่ระดับของความคุ้นเคยและการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนถึงพื้นฐานความยึดเหนี่ยวเฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนมีลักษณะทางเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตนเองที่จำกัดมากกว่าสังคม แต่ภายในวงจำกัดเหล่านั้นย่อมมีการสังสรรค์ใกล้ชิดกว่า และมีความเห็นอกเห็นใจลึกซึ้งกว่า อาจมีสิ่งเฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติต้นกำเนิดเดิมของชาติหรือศาสนา

(3) ความรู้สึกและทัศนคติทั้งมวลที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่มจาก ความหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับ เดนนิส อี. บ็อบลิน (Dennies E.Poplin) กล่าวว่า ชุมชน เป็นคำที่ใช้เกี่ยวกับการรวมตัวกันของหน่วยสังคมและที่อยู่อาศัย ที่ขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่มโดยใช้ คำเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ละแวกบ้าน หมู่บ้าน เมือง นคร และมหานคร

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่าสังคมกับชุมชนมีความแตกต่างกันในด้านขนาดของกลุ่มคนมากกว่าด้านอื่น ๆ แต่บางครั้งมีการใช้คำว่า ชุมชนนำหน้าชื่อของกลุ่มคนเพื่อบ่งบอกถึงคุณลักษณะต่าง ๆ ของกลุ่ม อาทิ บอกพื้นที่ : ชุมชนหนองบอน บอกเชื้อชาติ : ชุมชนจีน บอกศาสนา : ชุมชนมุสลิม หรือบอกอาชีพ : ชุมชนชาวประมง เป็นต้น แต่กลุ่มคนขนาดใหญ่ระดับภูมิภาคระดับประเทศ หรือการกล่าวถึงกลุ่มคนต่าง ๆ โดยทั่วไปเราจะใช้คำว่า สังคม นำหน้า เช่น สังคมไทย สังคมชนบท สังคมเมือง เป็นต้น

ซึ่งหากเราเข้าใจสลับระหว่างสังคมชุมชน จะเกิดความแตกต่างอย่างมาก ทั้งใน การพัฒนาชุมชนและกระบวนการยุติธรรมชุมชน เพราะหากเข้าใจในภาพของสังคมโดยเฉพาะแบ่งเป็น สังคมเมืองและสังคมชนบทแล้ว ย่อมมีความแตกต่างกันมากในแง่ปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะ สังคมเชิงโครงสร้าง ลักษณะนิเวศวิทยา การขยายตัว เป็นต้น⁴⁸

ส่วนความหมายของ “ชุมชน” ที่คนทั่วไปเข้าใจและใช้สื่อความหมายกันอยู่นั้น มีความแตกต่างกันอยู่ ทำให้คนที่ทำงานเกี่ยวกับชุมชนด้วยกันเน้นความสำคัญของชุมชนในคนละ แง่มุม

ความหมายโดยสามัญสำนึก ชุมชน หมายถึง ครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัวมาอยู่รวม ในบริเวณเดียวกัน มีลักษณะเป็นเพื่อนบ้านกัน อาจเป็นพี่น้องกันหรือไม่ใช้ก็ได้

⁴⁸ อุดลย์ ดันประยูร. (2526). สังคมวิทยาชนบทและเมือง (สังคม211). หน้า 14-30

ความหมายโดยรูปศัพท์ มีสองความหมาย

ความหมายแรก ชุมชนหมายถึงหมู่ชนกลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีประโยชน์ร่วมกัน

ความหมายที่สอง ชุมชนคือกลุ่มคนที่มีการคบหาสมาคมกัน มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตามระเบียบกฎเกณฑ์และมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน

ความหมายทางวิชาการ มีผู้ให้ความหมายไว้หลายทาง

ชยันต์ วรรธนะภูติ กล่าวว่าชุมชนหมายถึงการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่ง เพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิต โดยเหตุที่มีคนกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ร่วมกัน ใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิต จึงมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีองค์กรหรือสถาบันของชุมชนและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

กาญจนา แก้วเทพ ให้ความหมายของชุมชนว่า กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีฐานะอาชีพที่คล้ายคลึงกันมีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปสู่ระดับเครือญาติจนถึงระดับหมู่บ้านและใหญ่กว่าระดับหมู่บ้านและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นคนชุมชนเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการดำรงรักษาคุณค่าและมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนาถ่ายทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย

ประเวศ วลัยเสถียร กล่าวถึงความสำคัญของความเป็นชุมชน ว่าการที่กลุ่มคนได้สร้างสรรค์ บางสิ่งบางอย่างขึ้นด้วยตนเอง เช่นความสัมพันธ์ระหว่างกัน คุณลักษณะหรืออัตลักษณ์และการทำงานร่วมกัน ความเป็นชุมชนไม่ใช่สิ่งที่คงอยู่ตลอดเวลา อาจเกิดขึ้นและสลายไปได้ บางขณะก็มีความเข้มแข็งเพื่อเผชิญสถานการณ์ที่ยุ่งยาก บางขณะอาจจะไม่มีพลังและสูญสลายไปหรืออาจฟื้นตัวขึ้นมาใหม่อีกก็ได้ มีการปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขและสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ

จากความหมายต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าลักษณะของชุมชนน่ามีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. เป็นการรวมกันของกลุ่มคน (Group of People) ในรูปของกลุ่มสังคม กล่าวคือสมาชิกมีการปฏิบัติต่อกันทางสังคม หรือมีปฏิริยาโต้ตอบต่อกันทางสังคม (Social Interaction) เอื้ออาทรต่อกันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

2. มีอาณาบริเวณ (Area) สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกและกลุ่มสังคม ขนาดชุมชน อาจมีขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ ขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกในกลุ่มสังคม

3. มีการจัดระเบียบทางสังคม (Social Organization) เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน เช่น บรรทัดฐานทางสังคม สถาบันทางสังคม ฯลฯ

4. สมาชิกมีความสัมพันธ์กันทางสังคม (Social Relationship) มีการติดต่อสัมพันธ์กัน มีกิจกรรมร่วมกัน มีความสนิทสนมกัน มีความสัมพันธ์กันแบบพบปะกัน มีชีวิตคล้ายคลึงกัน

5. สมาชิกมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินชีวิต รวมทั้งได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นร่วมกัน

6. สมาชิกมีระบบการติดต่อสื่อสารและการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน

2) แนวคิดกระบวนการพัฒนาชุมชน

เพื่อความอยู่รอดในสังคมปัจจุบัน คนเราจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง และปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในการเปลี่ยนแปลงด้วย บางครั้งก็ได้วางแผนไว้ก่อน แต่ในบางครั้งไม่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าแต่ประการใดเลย จากประสบการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความอยู่รอดทุกรูปแบบสามารถช่วยส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

การพัฒนาชุมชน ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่น่าสนใจเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น สำหรับบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย⁴⁹

ความหมายของ "การพัฒนาชุมชน" (Community Development) มาจากคำศัพท์ 2 คำ คือ

คำว่า "การพัฒนา" (Development) และคำว่า "ชุมชน" (Community) เมื่อประมวลความหมายแล้วพอสรุปได้ดังนี้

คำว่า "การพัฒนา" ถ้ามองทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ หมายถึง

(1) การสร้างสรรค์เปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นกว่าเดิม จากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง หรือจากลักษณะหนึ่งไปสู่อีกลักษณะหนึ่ง

(2) การเสริมสร้าง รักษา ปรับปรุง ชะลอ ยับยั้งความเสื่อมโทรมหรือชำรุดสึกหรอให้สามารถใช้ประโยชน์ได้นานที่สุด คุ่มค่าที่สุด

ดังนั้น คำว่า "การพัฒนา" จึงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิด และเปลี่ยนการกระทำ ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงนั้น มีการวางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า

ส่วนคำว่า "ชุมชน" หมายถึง "กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในที่ใดที่หนึ่ง โดยมีความรู้สึกผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความรู้สึกนึกคิด และสนใจในสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลาย ๆ สิ่งคล้ายกัน มีการปฏิบัติต่อกันด้วยความรู้สึกที่ว่า แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น" ดังนั้นชุมชน

⁴⁹ ทวี ทิมจำ. (2528). การพัฒนาชุมชน. หน้า 1

จึงประกอบด้วยคน (People) อาณาบริเวณ (Area) ความสนใจร่วมกัน (Common Interest) การปฏิบัติต่อกัน (Interaction) และความสัมพันธ์ของสมาชิก (Relationship)

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “การพัฒนาชุมชน” ตามศัพท์จึงหมายถึง การสร้างสรรค์เปลี่ยนแปลงชุมชน ซึ่งเป็นที่อยู่ร่วมกันของคนให้ดีขึ้นกว่าเดิมจากระดับหนึ่ง ไปสู่อีกระดับหนึ่ง หรือจากลักษณะหนึ่งไปสู่อีกลักษณะหนึ่งที่ดีกว่า⁵⁰

หลักการพัฒนาชุมชนเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาชุมชน จะต้องเริ่มจากภาวะความเป็นอยู่ของชุมชน พยายามดึงประชาชนให้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เป็นการเข้าใจและระลึกระหว่างงานใด ๆ ในชุมชนนั้น เป็นงานและกิจกรรมของเขาเอง และการกระทำกิจกรรมใดก็ตาม ให้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยคำนึงถึงสิ่งประกอบอื่น ๆ ในชุมชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการปลูกฝังนิสัยและส่งเสริมให้คนได้รู้จักคิด ตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการด้วยตนเองอยู่เสมอ

หลักการสำคัญของการพัฒนาชุมชนมีดังนี้⁵¹

1. หลักการช่วยตนเอง คือสนับสนุนให้ประชาชนได้ช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือจากภายนอกให้อยู่ในขอบเขตที่จะเป็นการช่วยตนเองได้เท่านั้น ไม่ควรช่วยทุกอย่าง ตัวเขาไม่ได้มีส่วนร่วมพอแก่การพัฒนาตนเอง และเพื่อที่จะให้เขาช่วยตนเองได้ จึงควรเริ่มจากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ของประชาชน เริ่มจากสิ่งเล็ก ๆ น้อยและง่ายไปหาสิ่งที่ยาก ไม่รีบเร่งทำโครงการทำแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้โอกาสเขาได้เรียนรู้งานนั้น ๆ และพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้มากที่สุด

2. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกิจการทุกอย่างให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจทำงาน ลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจไปแล้วด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ กรณีที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการหรือโครงการนั้น ๆ ทำให้เขาได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง แต่ในการดึงประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ จะต้องไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ จะต้องมาจากทุกชนชั้นของสังคม ตั้งแต่คนร่ำรวยที่สุดจนถึงยากจนที่สุดของชุมชน จะเลือกที่รักมักที่ชังไม่ได้

3. หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน หมายความว่าในการดำเนินกิจการใด ๆ ทุกคนจะมีสิทธิมีเสียงเท่าเทียมกัน ไม่มีใครใหญ่กว่าใครด้วยสถานบรรดาศักดิ์ ยากดีมีเงินหรือระดับการศึกษา แต่ถือว่าเป็นคนหนึ่งที่มีเสียงในการลงคะแนนเสียงหรือออกเสียง

4. หลักการใช้ประโยชน์จากจากผู้นำท้องถิ่น เพราะผู้นำท้องถิ่นเป็นบุคคลในท้องถิ่นที่มีผู้เคารพนับถือ ไว้วางใจ หรือมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิด และการตัดสินใจของมหาชนใน

⁵⁰ ทะนงศักดิ์ กุ่มไชนะ. (2534). *การพัฒนาการชุมชนเชิงปฏิบัติ*. หน้า 3-4

⁵¹ ทวี ทิมจำ. เล่มเดิม. หน้า 9-10

ชุมชน เขาจึงจะเป็นผู้ช่วยเหลือแพร่หลายให้เกิดความนิยมจากประชาชน ให้มาร่วมงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบางครั้งยังช่วยเป็นวิทยากรในบางสาขาให้อีกด้วย

5. หลักความเข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมจะมีขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นเป็นของตนเอง ซึ่งเหมือนคล้ายคลึงหรือต่างออกไปจากชุมชนอื่น ผู้มีหน้าที่พัฒนาจำต้องทราบและยึดถืออย่างน้อยขั้นแรก ๆ การเข้าสู่ชุมชน ต้องวางโครงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเชื่อไปพลาง ๆ ก่อน ต่อเมื่อภายหลังเห็นว่าสิ่งใดควรปรับปรุง ดัดแปลงแก้ไขจึงค่อยทำไปทีละเล็กทีละน้อย โดยให้เขาได้รับความกระทบกระเทือนใจน้อยที่สุดหรือไม่รู้สึกเลย ทั้งนี้เพราะเห็นดีเห็นงามในการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ด้วย

3) แนวคิดประชาคมและการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Active Participation Theory) หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทั้งทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าว ซึ่งการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิด 3 ประการ⁵² คือ

(1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจ และความห่วงกังวลของบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจ และความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

(2) ความเดือดร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นและลงมือกระทำร่วมกัน

(3) การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่เกี่ยวกับกิจกรรมนั้น

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าคือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการควบคุมใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาที่แสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง⁵³ Cohen and Uphoff กล่าวว่า การมีส่วนร่วมโดยทั่วไปหมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียว ยังใช้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการปฏิบัติการ (Implementaction) ด้วย เช่น การจัดองค์กร การกำหนดกิจกรรมพัฒนา เป็นต้น การตัดสินใจยังมี

⁵² มรกต วัฒนะวิรุณ. (2541). ปัจจัยที่มีผลต่อการเรียกร้องสิทธิคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 28

⁵³ ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. หน้า 153

ความเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) ในกิจกรรมพัฒนาด้วย ซึ่งจะเห็นว่าการตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องเกือบโดยตรงกับการปฏิบัติ แต่ก็เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วยเหมือนกัน กล่าวคือ ผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติการ และผลประโยชน์ก็จะมาเป็นตัวกำหนดให้มีการประเมินผล ซึ่งต่างก็ได้รับผลมาจากขั้นตอนการตัดสินใจแล้วทั้งสิ้นนั่นเอง⁵⁴

จากความคิดของ Cohen and Uphoff จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมมี 4 ลักษณะ คือ

ก) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การริเริ่ม ตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

ข) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานความร่วมมือ

ค) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ทั้งวัตถุ ทางสังคม หรือส่วนบุคคล

ง) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

Rousseau ได้กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วม (A Participatory Theory of Democracy) ไว้ดังนี้⁵⁵

การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ที่สำคัญคือ จะต้องไม่มีใครเป็นนายใครหรือนายแห่งชีวิตใคร

กระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความสามารถพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดความตระหนัก รับรู้ในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเอง

การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ เพราะการได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป้าหมายอย่างจริงจังในการเข้าร่วมพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ ถือเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จ เพราะเป้าหมายของการพัฒนา คือการได้รับความร่วมมือในทางปฏิบัติจากกลุ่มเป้าหมาย

ในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยมีความตระหนักในความสำคัญของแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งการมีส่วนร่วมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁵⁴ ทศนิษฐ์ วีระกันต์. (2541). การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. หน้า 33

⁵⁵ บุญชัย เกิดปัญญวัฒน์. (2528). ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. คณะสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล หน้า 25

พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ในหมวดที่ 7⁵⁶

การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นก็มีเป้าหมายให้เกิดความเป็นประชาสังคม เพื่อร่วมกันสร้างสรรค์สังคมที่ดีและมีความสุข ดังนั้นเมื่อพิจารณาคำว่า “ประชาคม” พบว่ามีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Civil Society” โดยสาระหลักเน้นเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในสังคม โดยเกิดจากการที่ผู้คนในสังคมมองเห็นวิกฤตของสภาพปัญหาซึ่งมีความสลับซับซ้อนและยากที่จะแก้ไข มีความต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงของสังคมและนำไปสู่การก่อเกิดจิตสำนึก (Civic Consciousness) ร่วมกัน เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาาร่วมกัน ทั้งนี้โดยมีความรัก ความสามัคคี และความเอื้ออาทรต่อกัน เพื่อให้บรรลุผลในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมดังกล่าวก็ต้องอาศัยปัจจัย⁵⁷ ดังนี้

1. ให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อเข้าพบวิกฤตการสร้างสรรค้กำลังการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเข้มแข็งทางสังคม
2. ส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่นโดยยึดหลักการให้คนในท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง
3. ใช้การศึกษาโดยอาศัยการมองอย่างเป็นองค์รวมโดยคำนึงว่าแต่ละท้องถิ่นมีสภาพแตกต่างกัน ต้องแสวงหาทางเลือกในการแก้ปัญหาให้เหมาะสม จำต้องให้ความสำคัญกับเจตจำนงค์สาธารณะของคนในท้องถิ่นนั้นด้วย
4. ต้องศึกษาแต่ละท้องถิ่นโดยมุ่งบูรณาการแผนงานและปัจจัยในพื้นที่ระดับต่าง ๆ ของชุมชน ให้ประชาชนร่วมกำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชนเพื่อให้ตรงกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นนั้น
5. เน้นการศึกษาสภาพท้องถิ่นโดยมุ่งให้เกิดความยั่งยืนของความเป็นประชาสังคมและสามารถเคลื่อนต่อไปได้ด้วยตนเอง โดยมุ่งเน้นการศึกษาประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้นด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันดังกล่าว ย่อมเป็นประสบการณ์สำคัญที่ทำให้สมาชิกของสังคมมองเห็นศักยภาพของตนเอง และตระหนักในความเป็นเจ้าของสังคมที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบสังคม หรือเรียกว่าการเกิด “จิตสำนึกสาธารณะ” (Civic Consciousness) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสรรค์ประชาสังคมให้มีความยั่งยืน

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁵⁷ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2542). รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “โครงการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบล. หน้า 4-7

4) แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง

แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง เป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญในกระแสของโลกาภิวัตน์ของ ไทยบทเรียนต่าง ๆ⁵⁸ รวมทั้งวิกฤตเศรษฐกิจ การพังทลายของระบบสถาบันการเงินกลายเป็นที่มา ของปัญหาสังคมอื่น ๆ ปัญหาการล้มละลาย ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณี รวมทั้งปัญหา อาชญากรรม รวมไปถึงสถิติการฆ่าตัวตายที่สูงขึ้นเนื่องจากสภาวะบีบคั้น หลายคนหมดทางออก สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นปัญหาที่ทุกคนทุกฝ่ายต้องหันหน้าเข้าหากัน

ท่ามกลางกระแสอันโกลาหลในสังคมเมืองที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากหวงกลับ สู่บ้านเกิดในชนบท ทำให้ค้นพบว่า ชุมชนในภาคเกษตรซึ่งกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ได้ทำหน้าที่เหมือนฟองน้ำที่ช่วยซึมซับและโอบอุ้มแรงงานคืนถิ่นเหล่านี้ไว้หลาย ๆ ชุมชนมี การถักทอกันเป็นเครือข่าย มีการฟื้นฟูภูมิปัญญาดั้งเดิมเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอันจะเป็น รากฐานของกันพัฒนาที่ยั่งยืนบนหลักแห่งความพอเพียง ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540 พระราชทานไว้ตอนหนึ่งว่า

“ถ้าสามารถที่จะเปลี่ยนให้เป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง ไม่ต้องทั้งหมด แม้จะไม่ถึงครึ่ง อาจจะเศษหนึ่งส่วนสี่ ก็จะสามารถที่จะอยู่ได้ การแก้ไขจะต้องใช้เวลาไม่ใช่ง่าย ๆ โดยมากคนที่ ใจร้อนเพราะเดือนร้อน แต่ว่า ถ้าทำตั้งแต่เดี๋ยวนี้ก็จะสามารถที่จะแก้ไขได้”

ซึ่งชุมชนจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพลิกฟื้นประเทศให้พ้นจากวิกฤต เพราะชุมชนเป็นหน่วยทางสังคมที่ประกอบด้วยคนทุกเพศทุกวัย ซึ่งอาจจะมีความเหมือนและ ความต่างในระดับบุคคล แต่สถาบันก็ได้สร้างกติกาในการอยู่ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของ บรรทัดฐาน ค่านิยม วิถีชาวบ้าน อาทิเส้นทางการพึ่งตนเองของไพศาลี การเฝ้าอยู่เฝ้ากินด้วยเกษตร อินทรีย์ของคนอีสาน ตัวตนของชุมชนไม่เรียง⁵⁹ ที่เชื่อมโยงจนเกิดเป็นความผูกพันระหว่างคนกับ คน คนกับทรัพยากรรวมถึงการสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับสถาบันอื่น ๆ

5) แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน

แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมีที่มาจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ คือเป็นแนวคิดที่ เพิ่งฟูขึ้นเพราะลักษณะสากลและลักษณะเฉพาะของสังคมไทย

⁵⁸ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เล่มเดิม. หน้า 52

⁵⁹ แหล่งเดิม.

ในแง่ปัจจัยภายนอกประเทศ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเกิดจาก

- (1) การเปลี่ยนแปลงในการอธิบายคำสอนของศาสนาคริสต์อันเป็นผลจากการประชุมวิ
ดิกันที่ 2(2505-2508) และ
- (2) การเพิ่มของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศผ่านทางองค์กรพัฒนาเอกชน
(Non-Governmental Organization หรือ NGO)

ในแง่ปัจจัยในประเทศ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเกิดจาก

- (1) การคุกคามของระบบทุนนิยมต่อชุมชนหมู่บ้าน แนวโน้มการสลายตัวของชุมชน
ขณะที่วัฒนธรรมแห่งชุมชนยังคงเข้มแข็งอยู่ และ
- (2) การตื่นตัวของปัญญาชนและผู้มีการศึกษาต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมือง
ของประเทศ⁶⁰

วัฒนธรรมชุมชนของชาวบ้านไทยยังมีความเข้มแข็ง คือความมีน้ำใจ ความรักกัน
กันพี่น้อง แบ่งปันช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกัน ไม่เอาเปรียบข่มเหง ความสมถะเรียบง่าย การใช้กำลัง
การพึ่งพาตนเอง ความซื่อสัตย์ไม่คดโกง ในหมู่บ้านภาคอีสานยังมีวัฒนธรรมที่ดั่งามเหล่านี้อยู่มาก
เป็นพิเศษ การคุกคามของระบบทุนนิยมต่อองค์กรชุมชนหมู่บ้านที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ลักษณะทาง
จิตวิญญาณของชุมชนหรือที่เรียกว่าวัฒนธรรมยังคงเข้มแข็งอยู่ ทำให้ปัญญาชนและนักพัฒนา
เกิดแนวคิดที่จะรักษาและฟื้นฟูวัฒนธรรมเดิม พวกเขาอาจจะเชิดชูให้วัฒนธรรมชุมชนเป็นคุณค่า
ใจกลางของการพัฒนา เมื่อรักษาวัฒนธรรมชุมชนไว้ได้ก็สามารถรักษาสังคมคือชุมชนหมู่บ้าน
ไว้ได้ด้วย

โดยสรุปแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนขยายตัวเฟื่องฟูในเมืองไทยเพราะแนวคิดนี้ ซึ่งเป็น
ระบบคิดมาจากระดับสากล ซึ่งมีไทยมีสภาพการณ์พิเศษที่ไม่ปรากฏในประเทศอื่น คือไทยยังเป็น
สังคมที่ผู้คนมีน้ำใจ มีมิตรไมตรี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความรักเพื่อนมนุษย์ในชนบท ยังมี
วัฒนธรรมชุมชนอยู่เข้มข้นมากกว่าที่อื่นใดในโลก และชุมชนหมู่บ้านยังมีเสถียรภาพ
โดยเปรียบเทียบแนวคิดในการพัฒนาชุมชนในต่างประเทศ ไทยเราก็พร้อมรับแนวคิดนี้เพราะ
ชุมชนชนบทของเรามีวัฒนธรรมชนิดเดียวกันเป็นพื้นฐานอยู่ก่อน และเราประสบปัญหาว่าอาจจะ
เสียไป เพราะการคุกคามของระบบทุนนิยม อีกประการหนึ่งปัญญาชน นักวิชาการและคนชั้นกลาง
ของไทยกำลังตื่นตัวที่จะมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเมืองและกิจกรรมวัฒนธรรมของประเทศ
ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่แนวคิดการพัฒนาแบบวัฒนธรรมชุมชนแพร่หลาย และ

⁶⁰ ถัทรทิพย์ นาดสุภา. (2534). วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม. หน้า 221

มีอิทธิพลสูงขณะที่ในประเทศโลกที่สามอื่น ๆ องค์กรพัฒนาเอกชนยังช่วยเหลือชาวบ้านทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่⁶¹

6) แนวคิดยุติธรรมชุมชน

ยุติธรรมชุมชนมีความคาบเกี่ยวกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยเฉพาะในการประนีประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์ ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่ “ชุมชน” เป็นประการสำคัญซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินการให้เกิดความยุติธรรมทั้งในด้านของกระบวนการยุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แต่แม้ทั้ง “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative justice) กับ “ยุติธรรมชุมชน” (community justice) ต่างก็มีวิวัฒนาการมาจากแนวคิด “ความยุติธรรม” เดียวกัน แต่มีการนำไปใช้แตกต่างกันโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶² ซึ่งทั้งยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนต่างก็เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในประเทศตะวันตก แต่กระนั้นเมื่อพิจารณาถึงเรื่องของความหมาย เนื้อหาสาระ และความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน แล้วจะพบความจริงที่ว่าแนวคิดทั้งสองมีความเกี่ยวข้องกันน้อยมาก การจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ของทั้งสองแนวคิดนั้น จึงต้องศึกษาที่มา ความหมายและหลักการที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมชุมชน เพื่อเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

สืบเนื่องมาจากการดำเนินคดีตามแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเป็นกลไกที่ถูกสร้างขึ้นเพื่ออำนวยความยุติธรรม และได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในความคิดของคนทั่วไปตลอดมา แต่กระบวนการยุติธรรมก็มีข้อจำกัดที่เด่นชัดเพียงอย่างเดียวในการจัดการกับปัญหาการกระทำความผิด⁶³ ข้อจำกัดและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบยุติธรรมกระแสหลักในปัจจุบันว่า เป็นผลพวงจากการดำเนินกระบวนการที่เน้นการใช้กันมานานนับร้อยปี แต่ปัญหาการกระทำความผิดไม่ได้ลดลง ประสบปัญหาในระบบไม่ว่าจะเป็น “การละเลยผู้เสียหาย” รวมทั้ง “การมิให้ความสำคัญกับชุมชน” ส่งผลให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีกว่ายังไม่อาจคาดหวังได้ เพราะขาดการเรียนรู้และการจัดการกับปัญหาการกระทำความผิดอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง กระบวนทัศน์เดิมไม่ว่าจะเป็นการลงโทษ การข่มขู่ขังยังไม่ให้กระทำความผิด การตัดโอกาสไม่ให้กระทำความผิดหรือแม้แต่การแก้ไขฟื้นฟู ก็ล้วนแต่มุ่งไปที่ผู้กระทำความผิด กระแสในกระบวนการยุติธรรมปัจจุบันนี้เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองผู้เสียหาย เข้าหาชุมชน และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นหุ้นส่วน

⁶¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. *เล่มเดิม*. หน้า 221-235

⁶² จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน*. หน้า 48

⁶³ วิษดา วัชรณรัตน์. (2543). *วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ*. หน้า 45

ความหมายของยุติธรรมชุมชน (Community Justice)⁶⁴ เป็นรูปแบบเชิงกลยุทธ์ (Strategic Method) ในการลดการกระทำผิดและป้องกันการกระทำผิดด้วยวิธีการสร้างและส่งเสริมการทำงานร่วมกัน (Collaboration) แบบเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กับชุมชนทั้งหลาย Community Justice มุ่งเน้นการทำงานอย่างเป็นระบบในเชิงรุก (Proactive) การแก้ปัญหา (Problem Solving) โดยมุ่งไปที่การป้องกัน, การควบคุม และการลดการกระทำผิดรวมถึงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิด

หากใช้ทฤษฎีทางอาชญาวิทยาของสำนักอาชญาวิทยาเชิงวิพากษ์วิเคราะห์ “ยุติธรรมชุมชน” ที่เกิดขึ้นในอเมริกาสืบเนื่องมาจากทฤษฎีการศึกษาถึงอิทธิพลของสภาพแวดล้อม หรือ Ecology ในช่วงปี 1950-1960 ที่เห็นความสำคัญของชุมชนว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมอาชญากรรม และควบคุมสังคมได้ดีที่สุด และนำไปสู่การแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน หรือ Community Based โดยปฏิเสธกระบวนการยุติธรรมตามปกติว่าไม่ใช่กระบวนการแก้ปัญหาอาชญากรรมได้โดยลำพังทั้งหมด ชุมชนอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาได้รับผลกระทบจากปัญหาชุมชนจึงน่าจะเป็นผู้ที่ชี้ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาและแก้ไขปัญหาก็ได้ดีที่สุด ตรงกับปรัชญาของ “ยุติธรรมชุมชน” ในส่วน Problem Solving⁶⁵

ในสหรัฐอเมริกาแนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice) มีการนำไปใช้ในหลายเมือง เพื่อแก้ปัญหาและป้องกันการเกิดอาชญากรรมในชุมชนโดยพยายามนำประชาชนในชุมชนกับกระบวนการยุติธรรมหลักมาร่วมกันแก้ปัญหาในท้องถิ่น อาทิ ใน Vermont กระบวนการยุติธรรมชุมชนเป็นรูปแบบของการคุมประพฤติในเชิงสมานฉันท์ ซึ่งนำผู้กระทำความผิดที่ถูกพิพากษาลงโทษแล้วในความผิดอาญาที่ไม่รุนแรง มาทำข้อตกลงร่วมกันกับชุมชนเพื่อการกลับสู่ชุมชนของผู้กระทำความผิดเหล่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าตรงตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งถือได้ว่าเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาที่ไม่รุนแรงเช่นเดียวกัน ใน Oregon ยุติธรรมชุมชนอยู่ในโครงการ Portland Neighborhood DA Program ซึ่งได้รับต่อจากอัยการให้ชุมชนร่วมช่วยกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและคุณภาพชีวิตใน

⁶⁴ สรุปจากการสัมมนาที่ U.S. Department of Justice จัดขึ้น โดย Bureau of Justice Assistance ร่วมกับ Center of Effective Public Policy และ Center for Court Innovation เมื่อเดือนกันยายน 2543 และในปีเดียวกันสมาคมคุมประพฤติและการพักโทษแห่งสหรัฐอเมริกา (American Probation and Parole Association หรือ APPA) ก็ได้ยึดถือคำจำกัดความดังกล่าว อยู่ใน รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “กระบวนการต้นใหม่ : ยุติธรรมชุมชน” จัดโดยกรมคุมประพฤติ 16 พฤษภาคม 2546 (อัคราณา) หน้า 5

⁶⁵ เดชา สังขวรรณ. (2546). รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “กระบวนการต้นใหม่ : ยุติธรรมชุมชน” หน้า 7.

ท้องถิ่น ใน Massachusetts ก็มีกระบวนการยุติธรรมชุมชนในรูปแบบของการดำเนินการสงบศึก โดยตำรวจเป็นผู้ริเริ่ม เพื่อลดจำนวนในแบบสัญญาพันธบัตรว่าจะไม่ก่ออาชญากรรม ใน New York เป็นในรูปแบบของ Community court ใน Midtown ที่เรียกว่า Midtown Community Court ซึ่งจะตัดสินลงโทษสถานเบา เพื่อให้กลับไปให้บริการสังคมในชุมชนแทน⁶⁶

ยุติธรรมชุมชนเป็นความคิดที่สืบเนื่องต่อจากแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ไม่เน้นการลงโทษมุ่งซ่อมแซมความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดและเยียวยาผู้เสียหาย รวมไปถึงชุมชนด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกคนในชุมชนที่จะร่วมกันแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด สมาชิกในชุมชนต้องแสวงหาทางแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับชุมชน เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด รวมทั้งไกล่เกลี่ยประนีประนอมคู่กรณี เพื่อให้ร่วมกันมุ่งหาทางออก กระบวนการยุติธรรมชุมชนมีความพยายามที่จะลดการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติของปัจเจกชนและชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมหาทางออก ในการแก้ไขปัญหาแทนไม่ว่าจะในรูปแบบการนั่งล้อมวงคุยกัน การประชุมกลุ่มครอบครัว การให้บริการสังคมแทนการลงโทษรวมทั้งการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งก็เป็นเพียงรูปแบบตัวอย่างของยุติธรรมชุมชนที่ใช้อยู่เท่านั้น⁶⁷

หลักการและแนวคิดของยุติธรรมชุมชนนั้น เป็นแนวคิดในการจัดการแก้ปัญหาอาชญากรรม โดยการให้ชุมชนเข้ามาช่วยแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากอาชญากรรม โดยมีที่มาจากแนวคิดว่า รัฐตระหนักในศักยภาพของชุมชนในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนเอง ประกอบกับข้อจำกัดของรัฐที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาสังคมทั้งหลายทั้งปวงได้เพียงลำพัง ข้อจำกัดที่ว่านี้ นอกจากจะเป็นข้อจำกัดเรื่องเงินและกำลังคนแล้วยังหมายรวมถึงข้อจำกัดในเรื่องความรู้ความเข้าใจในวิถีชุมชนอย่างลึกซึ้งด้วย นอกจากนี้ยังเป็นไปตามหลักการบริหารงานยุติธรรมในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ต้องการความร่วมมือสูง และลงทุนต่ำ และให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้เป็นพลเมืองที่สามารถเป็นกำลังการผลิตได้ โดยปรัชญาของยุติธรรมชุมชนเน้นในการแก้ปัญหาคriminal โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนและการให้ความสำคัญกับความต้องการ (need) ของผู้เสียหายในการเยียวยาหรือแก้ไขทดแทนความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำความผิด⁶⁸

⁶⁶ <http://www.courtinnovation.org/topic/community-court>

⁶⁷ <http://www.YukonCommunityJustice.org/>

⁶⁸ อังคณา บุญสิทธิ. (2546). กระบวนการยุติธรรมชุมชน. หน้า 71-72

หลักการสำคัญของยุทธธรรมชุมชน⁶⁹ ได้แก่

1. ชุมชนรวมทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำผิดแต่ละคนต่างเป็นลูก้าของระบบยุทธธรรมตามธรรมดาและยังเป็นหุ้นส่วนคนสำคัญ (Core Partnership) ของระบบยุทธธรรมตามธรรมดาอีกด้วย

2. การทำงานร่วมกันอย่างเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานทั้งหลายในระบบยุทธธรรมตามธรรมดากับชุมชนเป็นความพยายามเพื่อความปลอดภัยของชุมชนและความสงบเรียบร้อยของชุมชน

3. ชุมชนเป็นทรัพยากรที่ต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาและเพื่อร่วมกันกับประชาชนชุมชน ในการป้องกันไม่ให้ตกเป็นผู้เสียหาย ในการแก้ไขปัญหาขัดแย้งและรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน

4. การกระทำผิดและจัดการได้ด้วยการขจัดความไร้ระเบียบในสังคม การกระทำหรือพฤติกรรมใด ๆ ที่จะนำไปสู่การกระทำผิดด้วยวิธีการให้ผู้กระทำผิดสำนึกรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดกับผู้เสียหาย

ซึ่งหลักการต่าง ๆ นั้นก็เพื่อการสร้างและช่วยเหลือส่งเสริมให้ชุมชนเป็นชุมชนแห่งความเป็นธรรม ปลอดภัย และสงบเรียบร้อย และพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับศักยภาพของชุมชน เพื่อให้สามารถค้นหาเรียนรู้วิธีแก้ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมได้ด้วยชุมชนเอง ซึ่งจะเป็นยุทธธรรมชุมชนรูปแบบใดก็ต้องให้คนในชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด ซึ่งจุดนี้เองที่เป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดระหว่างกระบวนยุทธธรรมเชิงสมานฉันท์กับกระบวนยุทธธรรมชุมชน ซึ่งต่างก็ให้ชุมชนมีบทบาทช่วยเหลือเยียวยาความเสียหาย โดยยุทธธรรมชุมชนนั้น ชุมชนมีหน้าที่ในการแสวงหามาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ไขและป้องกันอาชญากรรมด้วยชุมชนเอง หน้าที่ของรัฐมีแค่โดยตรงกับชุมชน คือช่วยเหลือ สนับสนุน กระตุ้น และเสริมสร้างพลังชุมชนให้สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตัวของชุมชนเอง แต่ในกระบวนยุทธธรรมเชิงสมานฉันท์ แม้ภาครัฐจะถูกกดดันอำนาจให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกแต่ก็ยังมียบทบาทในการประสานงาน เตรียมความพร้อมให้มีการประชุมกลุ่มขึ้น

ยุทธธรรมชุมชนมีคุณลักษณะพิเศษที่สำคัญของยุทธธรรมชุมชนอยู่ที่ “กลยุทธ์” ที่เน้นการทำงานเชิงรุก (Proactive) การแก้ปัญหา (Problem solving) เพื่อป้องกันอาชญากรรม ควบคุมอาชญากรรม และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม และที่สำคัญที่สุด คือ “เป้าหมาย

⁶⁹ สมชาติ เอี่ยมอนุพงศ์. (2546). การเสนอผลการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนทัศน์ใหม่ : ยุทธธรรมชุมชน. หน้า 15

โดยรวม” (overarching goal) ของกระบวนการยุติธรรมชุมชน หากทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรม มีเป้าหมายโดยรวม “เป้าหมายเดียวกัน” โดยเปลี่ยนเป้าหมาย เปลี่ยนบทบาท ขยายเป้าหมาย ขยายบทบาท จากผู้กระทำผิด (offender-focused) มาเป็น “ชุมชน” (community-focused) จะส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวม โดยให้เหตุผลว่าแม้เป้าหมายของแต่ละองค์กรจะต่างกัน หากแต่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันก็จะส่งผลให้ทุกองค์กรประสานการทำงานร่วมกัน อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ซึ่ง “ยุติธรรมชุมชนยึดถือเป้าหมายโดยรวม” ดังนี้

“สร้าง ช่วยเหลือและส่งเสริมให้ชุมชนเป็นชุมชนแห่งความเป็นธรรม ปลอดภัย สงบเรียบร้อยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น”⁷⁰

คุณค่า (value) ของ “ยุติธรรมชุมชน” คือเป็นการพยายามซ่อมแซมเยียวยาความเสียหาย ที่มีสาเหตุจากการกระทำความผิดแก่ผู้เสียหายและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ โดยเป็นการทำงาน เพื่อป้องกันการกระทำความผิด และการเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย เพื่ออำนวยความสะดวก ด้วยการแก้ปัญหาก่อนที่จะมีการกระทำความผิดยิ่งกว่าการคอยจัดการกับคดีต่าง ๆ เมื่อเกิดความผิด ขึ้นแล้ว หรือเรียกว่าเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิด และส่งเสริมการคุ้มครองชุมชนด้วย วิธีการทำงานในเชิงรุกมุ่งเน้นการแก้ปัญหาและมุ่งจัดการกับผู้กระทำผิดด้วยการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมหรือจิตสำนึกที่จะนำไปสู่การกระทำผิดอีก ความพยายามดังกล่าวเป็นการเฝ้าระวังรักษา ให้ชุมชนอยู่กันอย่างเป็นธรรม ปลอดภัย มีความสงบเรียบร้อยและเข้มแข็ง ซึ่งชุมชนลักษณะ ดังกล่าวการกระทำความผิดจะเกิดขึ้นได้ยาก⁷¹

บริบทในสังคมไทยที่เร่งให้เกิด “ยุติธรรมชุมชน” นั้นมีอยู่มากโดยที่ “ยุติธรรมชุมชน” ไม่ใช่เรื่องใหม่เลยมีร่องรอยและดำเนินการอยู่บ้างแล้วในประเทศไทย โดยเฉพาะในคดีอาญา อาทิ โครงการตำรวจชุมชนสัมพันธ์ โครงการของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนทาง กฎหมาย ศาลตำบลหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตำบล ที่ อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์⁷² ซึ่งชุมชน ในประเทศไทยก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในด้านศักยภาพการพึ่งพาตนเองให้เป็นชุมชน เข้มแข็งตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่อยมาจนฉบับปัจจุบัน ถือเป็น นโยบายภาครัฐที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชน รวมทั้งแนวคิดทางเศรษฐกิจชุมชนอย่าง ผลิตภัณฑ์

⁷⁰ แหล่งเดิม. หน้า 15

⁷¹ แหล่งเดิม. หน้า 16

⁷² ผู้จัดการออนไลน์. (2547). ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตำบล ผลผลิตทางความคิดคนรากหญ้า.

หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือโครงการกองทุนหมู่บ้านก็ยังคงเป็นกำลังเสริมการเป็นประชาคมพึ่งตนเองที่มีศักยภาพในการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับแนวความคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชนนั้น จะเห็นได้ว่ามีความคาบเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยเฉพาะทางด้านองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้ง รัฐ และ ชุมชน โดยชุมชนในที่นี้ยังรวมถึงตัวผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่า ยุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีเป้าหมายเดียวกัน คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation) การเสริมพลัง (Empowerment) และการพัฒนา (Development) เนื่องจากสัมพันธ์ภาพระหว่างกัน และได้ฝึกหัดที่จะควบคุมสังคมแบบไม่เป็นทางการด้วยกัน โดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตั้งอยู่บนฐานคติที่เน้นการชดเชย ความเสียหาย การเยียวยา และการประสาน สัมพันธภาพระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชน กิจกรรมจึงเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีความขัดแย้งพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ หรือการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว ขณะที่ ยุติธรรมชุมชน เน้นที่การป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดเกิดขึ้นในชุมชน และยุติธรรมชุมชนมีลักษณะเป็นพลังเงียบที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของผู้เสียหายและผู้กระทำผิด⁷³ และอาจกล่าวได้ว่ายุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็น “การบังคับโทษแบบไม่เป็นทางการ” หรือเป็น “กระบวนการยุติธรรมแบบไม่เป็นแบบแผนพิธีการ” (Sanctions or Untraditional Process) ที่กระทำกันในชุมชนแทนที่จะกระทำการบังคับโทษตามกฎหมาย แต่ก็มิอาจมองว่าการที่ทั้งสองแนวคิดที่ไม่ใช่หลักการร่วมกัน

ก) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตั้งอยู่บนกลุ่มฐานคติที่สนับสนุนการเยียวยา การชดเชยความเสียหาย การดูแลรักษาและสร้างสัมพันธภาพขึ้นใหม่ระหว่าง ผู้ถูกกระทำ ผู้กระทำ และชุมชน ดังนั้น ในระยะยาวแล้วฐานคติและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่ปรากฏว่ามีความสอดคล้องหรือรวมอยู่ในลู่ทางเดียวกันกับทฤษฎียุติธรรมชุมชนแต่อย่างใด ผลลัพธ์ก็คือโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ส่วนใหญ่เน้นที่ชุมชนและอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก แต่สำหรับโครงการยุติธรรมชุมชนแล้ว มีเพียงส่วนน้อยที่เกี่ยวข้องกับฐานคติของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ข) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มอบหมายบทบาทให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน อย่างเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจ ขณะที่แนวคิดของยุติธรรมชุมชน

⁷³ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การปรับกระบวนการทัศน์ กระบวนการยุติธรรมไทย. หน้า 28

จะมีลักษณะอย่างที่เราเข้าใจกันอยู่คือหนึ่งเจตตบตบตาของผู้เสียหายและผู้กระทำผิด แต่เน้นการป้องกันก่อนเกิดการกระทำความผิดเป็นสำคัญ⁷⁴

อย่างไรก็ตามแม้แนวคิดยุติธรรมชุมชนจะร่วมกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อยู่ในหลักการพื้นฐาน⁷⁵ สำคัญที่ว่า

1. การกระทำความผิดไม่เพียงแต่จะเป็นเหตุที่อุบัติขึ้น มีตัวผู้กระทำผิด หรือมีคดีความที่ต้องดำเนินเรื่องไปตามกระบวนการเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคมและชุมชนอีกด้วย แทนที่จะเน้นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมแบบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินคดีเลือกตั้งด้วยแล้ว ถ้าพึงเพียงการนำผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีพิพากษาลงโทษย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ยังแต่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นในชุมชน อันเห็นได้ชัดเจนในการดำเนินการที่ผ่านมา หรือแม้กระทั่งในปัจจุบัน ที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอันเกิดเนื่องจากจุดเริ่มต้นที่ความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันแต่ถูกถามเลยเถิดจนเกิดความแตกแยกในชุมชน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งควรแสวงหาหนทางที่จะป้องกันการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง และเกิดความสงบสุขในชุมชนด้วย

2. ยุติธรรมชุมชนแนะนำว่างานที่จำเป็นอย่างยิ่งและสำคัญมากของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมคือ การป้องกันมิให้มีการกระทำความผิด ควรมีลักษณะของการสร้าง “ความเป็นชุมชน” จากโครงการเชิงทักษะหรือบริการที่อิงกับกิจกรรมของชุมชนหรือช่องทางที่เปิดสู่ครอบครัว โรงเรียนหรือเพื่อนบ้าน ดังนั้นในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เช่นเดียวกันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตระหนักถึงการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสร้างความเป็นชุมชนให้เกิดขึ้น

ยุติธรรมชุมชน กับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จะมีลักษณะที่ทับซ้อนกันอยู่ แต่ก็มีหลักการสำคัญที่ใช้ร่วมกัน คือ ยุติธรรมชุมชนเน้นว่าการกระทำความผิดเป็นปัญหาสังคมที่กัดเซาะคุณภาพชีวิตของผู้คนในชุมชน และได้กำหนดนิยามใหม่ให้แก่บทบาทและกรรมวิธีในการจัดการกับผู้กระทำความผิด ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม แทนนิยามเดิมที่เน้นการลงโทษการยับยั้งป้องกันและการแก้ไขฟื้นฟูเป็นรายบุคคล โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรต้องขยายพันธกิจออกไปให้รวมถึงการป้องกันการกระทำความผิดการประณอมข้อพิพาท และการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเพื่อนบ้านด้วย ส่วนการบริหารจัดการนั้นเห็นว่า หน่วยงานเหล่านี้ควรเคลื่อนเข้าสู่ชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ และควรให้การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนไปพร้อม ๆ กัน

⁷⁴ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. เล่มเดิม. หน้า 49-50

⁷⁵ แหล่งเดิม. หน้า 50

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศและในประเทศไทย

เนื่องจากสังคมชาวตะวันตกเป็นสังคมที่สมาชิกมีความอ่อนน้อมถ่อมตน เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ส่วนใหญ่จะมอบให้ผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเจรจาก่อน ซึ่งตรงข้ามกับสังคมชาวตะวันตกที่นิยมยุติข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอาจเนื่องจากมีคุณภาพชีวิต ฐานะโดยรวมแล้วถือว่ามีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าสังคมตะวันตกซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นประเทศกำลังพัฒนาฐานะและคุณภาพชีวิตยังต่ำอยู่มากและแตกต่างกันระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบท ซึ่งส่งผลให้ปัจจัยทางด้านชุมชนนั้นมีความเข้มแข็งอยู่มากเอื้ออำนวยความยุติธรรมกันในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนนั้นมีการดำรงอยู่แล้วในสังคมตะวันตก โดยในบทนี้จะศึกษาการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ศึกษาการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่มีการพัฒนาองค์กรชุมชนในการระงับข้อพิพาทเป็นรูปธรรมกว่าประเทศในภูมิภาคเดียวกันว่ามีรูปแบบ ปัจจัยที่เอื้อต่อการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนอย่างไร โดยเฉพาะการรับรองโดยกระบวนการทางกฎหมายของภาครัฐ ว่าสิ่งใดที่จะสามารถนำมาปรับให้เข้ากับแนวคิด “ยุติธรรมชุมชน” ในสังคมไทยได้ แต่มิใช่การลอกเลียนแบบมาทั้งหมดเพราะอย่างที่เราได้กล่าวมาแล้วยุติธรรมชุมชนในการระงับข้อพิพาทนั้นมีลักษณะตามปัจจัยในแต่ละชุมชนเป็นหลัก แต่เพื่อเป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายหันมาสนใจแนวทางเลือกนี้ในการแก้ไขปัญหาในการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นอกจากนี้ในบทนี้ยังศึกษาการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย

3.1 การระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับปีพุทธศักราช 2540 และปีพุทธศักราช 2550 บัญญัติชัดเจนว่าประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง และการสรรหา มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย ยังให้มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง¹ ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สนับสนุนผู้สมัคร ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชุมชนท้องถิ่น ต่างมีการแข่งขันและแบ่งกันเป็นฝักเป็นฝ่าย หลายครั้งเกิดความขัดแย้งทะเลาะเบาะแว้งซึ่งกันและกัน บางพื้นที่ถึงขั้นทำร้ายร่างกาย ถึงขั้นฆ่าฟันอันเป็นเหตุของอาชญากรรมซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่มีความต้องการให้เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งสถาบันการเลือกตั้งนานาชาติ (IDEA) มีความเห็นว่าในกระบวนการเลือกตั้งทุกๆ ขั้นตอน อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือความรุนแรงได้ทั้งสิ้น เนื่องจากผลของการเลือกตั้งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนท้องถิ่น หรือของประเทศชาติ หรือทำให้การจัดการผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่แข่งขันกันทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป

การเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ในมิติของแนวคิด หมายถึงกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วม (participation) ในกระบวนการเลือกตั้ง เลือกผู้แทนที่ไปทำหน้าที่แทนตน โดยลดความตึงเครียดและความขัดแย้งในการแข่งขันเพื่อชิงการนำและแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองโดยใช้กำลังเข้าประหัดประหารแย่งชิงอำนาจทางการเมืองซึ่งกันและกัน และเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สร้างความสามัคคีร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อความเป็นเอกภาพของชุมชนผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันของชุมชน สังคม และประเทศชาติบ้านเมือง เนื่องจากในการทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่า การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับหรือจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กลับทำให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกในสังคมชุมชน

ในการควบคุมการเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทย ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นั้น ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์การอิสระที่เข้ามาทำหน้าที่ ควบคุม จัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยสุจริต โปร่งใสและเที่ยงธรรม ทั้งระดับชาติได้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ได้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งใน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.มาตรา 284

การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ผ่านมา มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 3.1 ปริมาณเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2551 ถึง ปีพ.ศ. 2555

ปีพ.ศ.	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้ง (แห่ง)	จำนวนเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งที่เป็นสำนวนคดี (สำนวน)
2551	3,081	3,782
2552	3,827	2,551
2553	287	631
2554	911	770
2555	3,116	1,992

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากตารางที่ 1 เห็นได้ว่า ปริมาณเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่น มีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ปี พ.ศ.2551 และปี พ.ศ.2553 เรื่องร้องคัดค้าน มีปริมาณมากกว่าจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระซึ่งต้องมีการจัดการเลือกตั้งในปีนั้นๆ

3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งท้องถิ่นโดยชุมชนในประเทศไทย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 2 ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล² โดยในส่วนของจัดการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญเรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” เป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกสี่คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 ถึงมาตรา 241 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ

ข) ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

ค) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย

ง) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่งรักษาการในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร³

จ) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งรวมทั้งตรวจสอบทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงิน เพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

ฉ) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย

ช) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น

ซ) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ให้หน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.มาตรา 181

ฅ) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ

ฉ) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ฎ) ดำเนินการอื่นตามกฎหมายบัญญัติ

ฏ) แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

ฐ) เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ฑ) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีมีการคัดค้านการเลือกตั้งหรือการสรรหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ฒ) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและให้ถือเป็นที่สุด

ณ) กรณีประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ให้ใบเหลืองหรือใบแดง) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ส่วนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้ถือว่าสมาชิกสภาของบุคคลนั้นสิ้นสุดลง และให้ถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาได้อีกต่อไป

ด) กรณีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ฎร้องคัดค้านให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวน และเมื่อวินิจฉัยอย่างใดแล้ว ให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยต่อไปทันที

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งอำนาจบริหาร(การมีคำสั่งต่างๆหรือการประกาศผลการเลือกตั้ง) อำนาจนิติบัญญัติ (ออกกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง) และอำนาจตุลาการ (สืบสวน สอบสวน และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้ง)

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

สืบเนื่องจากมาตรา 138 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขึ้น และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 64 หน้า 1 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2550 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว เพื่อให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อ พ.ศ. 2554 เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน สามร้อยเจ็ดสิบห้าคน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน ในการนี้จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไว้ในมาตรา 10 ดังนี้

ก) ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ข) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็น หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ค) วางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง และดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนด

หลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมในการหาเสียงเลือกตั้ง

ง) วางระเบียบเกี่ยวกับการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา 25⁴

จ) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามมิให้ปฏิบัติของพรรคการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการตอบข้อหาหรือของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ โดยต้องตอบข้อหาหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อหาหรือ และจะปฏิเสธไม่ตอบข้อหาหรือเพราะเหตุที่เรื่องนั้นยังไม่เกิดขึ้นมิได้

ฉ) วางระเบียบหรือให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน

2. ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

3. วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐ เพื่อกระทำการใด ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง หรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งคำนึงถึงความสุจริตและเที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

ช) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของ

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

มาตรา 25 องค์การเอกชนใดที่มีความประสงค์จะช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกตั้งหรือการดำเนินการตามมาตรา 10 (14) ให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบแล้วเห็นว่าองค์การเอกชนนั้นมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานดังกล่าวได้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับรององค์การเอกชนนั้น

ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนขององค์การเอกชนที่ได้รับการรับรองตามวรรคหนึ่ง เพื่อช่วยดูแลตรวจสอบการเลือกตั้ง และรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบในกรณีที่พบเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

พรรคการเมือง โดยเปิดเผยและการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

ซ) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ฌ) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ญ) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ฎ) ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงหรือส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง

ฏ) สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ฐ) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และผลการออกเสียงประชามติ

ฑ) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขการ

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา 25 ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ค) วางระเบียบเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ

ณ) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ด) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ในการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เพื่อให้เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงนอกจากจะบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้ว ยังได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีที่เห็นว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมกล่าวคือ

มาตรา 95 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา 92 แล้วเห็นว่าการเลือกตั้งและการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าได้มีการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้ง หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือมีการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้ากรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าว ให้มีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่การทุจริตหรือความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าวหรือการฝ่าฝืนมาตรา 57 มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

บทบัญญัติตามวรรคสองไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือมีคำสั่งตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา 96 ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่ามิหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดอันตราย สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่าจะมีการกระทำการดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระับการกระทำนั้นถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยมีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และให้คณะอนุกรรมการได้รับคำตอบแทนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่ามีการกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าเป็นการกระทำของผู้ใด ถ้าเห็นว่าผู้สมัครผู้ใดจะได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้สมัครผู้นั้นระับหรือดำเนินการใดเพื่อแก้ไขความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้นภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ผู้สมัครผู้นั้นไม่ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้สันนิษฐานว่าผู้สมัครผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำนั้น

มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 นี้ต้องมีคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์

เมื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครคนใดแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการให้มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครผู้นั้นด้วย

ในกรณีที่มิคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 นี้ภายหลังวันลงคะแนนและผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ได้คะแนนเลือกตั้งในลำดับที่ได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้นำความในมาตรา 95 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 97 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริต

และเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าวหรือการฝ่าฝืนมาตรา 57 ดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

ให้นำความในมาตรา 96 มาใช้บังคับกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 91 โดยอนุโลม

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น มีคำว่า “ไม่เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง” ซึ่งหมายความว่า มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งเกิดความไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมในการเลือกตั้งขึ้น แต่การกระทำนั้นไม่เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครผู้นั้นได้รับเลือกตั้งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงสามารถนำไปสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งท้องถิ่นโดยชุมชน เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ ความสามัคคีในชุมชนได้

ความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

จากการที่ผู้เขียนศึกษาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 นั้น ผู้เขียนจำแนกความผิดตามกฎหมายดังกล่าวดังนี้

ตารางที่ 3.2 ความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
1. ความผิดเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง				
57,118	เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้ง ในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่ง ของสมาชิก	1-10 ปี และ	20,000 ถึง 200,000 บาท และ	10 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
	สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือ ผู้ใดกระทำการ เพื่อจูงใจ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือ ผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการ ลงคะแนนเลือกตั้ง ให้แก่ผู้สมัครใด ด้วยวิธีการดังนี้ (1) จัดทำ ให้เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณ เป็นเงินได้แก่ผู้ใด (2) ให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมแก่ ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ด้วยการจัดให้มีหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ (4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด			

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
	(5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใ้ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง การประกาศนโยบาย หรือการดำเนินการตามแนวทาง ในการแก้ไข ปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ด้วยวิธีการใช้จ่าย จากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ถือว่าเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2) เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นไป ด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศ เพื่อแนะนำวิธีการหรือลักษณะ ต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครในราชกิจจานุเบกษา			

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
59,120	ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเข้ามีส่วนช่วยเหลือในการเลือกตั้ง หรือกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่การเลือกตั้ง โดยประการที่อาจเป็นคุณ	1-10 ปี และ	20,000 ถึง 200,000 บาท	-
	หรือเป็นโทษแก่ ผู้สมัคร ทั้งนี้ เว้นแต่การกระทำนั้นเป็นการช่วยราชการตามที่ทางราชการร้องขอ หรือเป็นการประกอบอาชีพตามปกติโดยสุจริตของผู้นั้น			
61,121	ห้ามมิให้ผู้ใดทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง โดยวิธีการใด ๆ อันเป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร นับตั้งแต่เวลา 18.00 นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนสิ้นสุดวันเลือกตั้ง	ไม่เกิน 6 เดือน	ไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	-
62 ; วรรค สอง ,122	การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งต้องไม่กระทำโดยวิธีหา พ้น หรือระบายสิ่งซึ่งข้อความ ภาพ หรือรูปรอยใด ๆ หรือโดยวิธีการปิดประกาศ ณ ที่รั่ว กำแพง ผนัง อาคาร สะพาน เสาไฟฟ้า หรือต้นไม้ บรรดาซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการ หรือ ณ บริเวณที่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน มิได้อนุญาต เว้นแต่เป็นการปิดประกาศ ณ สถานที่ที่กำหนด	ไม่เกิน 6 เดือน หรือ	ไม่เกิน 10,000 บาท หรือปรับแห่งละ 1,000 บาท แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากัน หรือทั้งจำทั้งปรับ	-

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
64 วรรค สอง,121	เมื่อได้มีประกาศกำหนดที่เลือกตั้งแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดนำสิ่งพิมพ์ แผ่นประกาศ หรือสิ่งอื่นใด มาปิดหรือแสดงไว้ภายในที่เลือกตั้ง เว้นแต่เป็นการดำเนินการ ตามคำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ในกรณีที่มีสิ่งพิมพ์ แผ่นประกาศ หรือสิ่งอื่นใด ปิดหรือแสดงไว้ภายในที่เลือกตั้งอยู่ก่อน หรือในวันเลือกตั้ง อันเป็นการฝ่าฝืน วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ทำลาย ปกปิด หรือนำออกไปไว้นอกที่เลือกตั้ง	ไม่เกิน 6 เดือน หรือ	ไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	-
81 วรรค หนึ่ง ,127	ห้ามมิให้ผู้ใดจ่าย แจก หรือให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจ มิให้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง หรือกระทำการใด ๆ เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้ใดมีบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้อื่นตั้งแต่สองคนขึ้นไปไว้ในความครอบครองโดยไม่มี	1-10 ปี หรือ	20,000 ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	10 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
	เหตุอันสมควร ในระหว่างวันประกาศให้มีการเลือกตั้ง ถึงวันถัดจากวันเลือกตั้ง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการตามวรรคหนึ่ง			
82,128	ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อลงคะแนนเลือกตั้ง หรือดเว้นไม่ลงคะแนนเลือกตั้ง ให้แก่ผู้สมัครใด ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้รับหรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ถ้าได้แจ้งถึงการกระทำความผิดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายก่อน หรือในวันเลือกตั้ง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ	ไม่เกิน 6 เดือน หรือ	ไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	
114	-ผู้ใดกระทำการอันเป็นเท็จ เพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจผิดว่าผู้สมัครผู้ใด กระทำการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ -ถ้าการกระทำอันเป็นเท็จ เป็นการกลั่นแกล้งให้ผู้สมัครนั้น ถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง หรือเพื่อไม่ให้มีการประกาศผล การเลือกตั้ง -ถ้าการกระทำอันเป็นเท็จนั้นเป็นการ	ไม่เกิน 2 ปี หรือ 5-10 ปี และ 7-10 ปี และ	ไม่เกิน 40,000 บาท และ 100,000 ถึง 200,000 บาท และ 140,000 บาท	5 ปี 10 ปี 20 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
	แจ้ง หรือให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง		ถึง 200,000 บาท และ	
2. ความผิดเกี่ยวกับการลงคะแนน และการนับคะแนน				
27 วรรค ส อ ง ,110	เป็นเจ้าพนักงานการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง พบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้แล้วไม่ดำเนินการกล่าวโทษ หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่	1-10 ปี หรือ	20,000 ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	-
75,118	ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ในหน่วยเลือกตั้งนั้นลงคะแนนเลือกตั้งหรือพยายามลงคะแนนเลือกตั้ง	1-10 ปี และ	20,000 ถึง 200,000 บาท และ	10 ปี
76 วรรค ห นั ง ,125	ห้ามมิให้ผู้ใดใช้บัตรที่มีใช้บัตรเลือกตั้ง ซึ่งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมอบให้ ลงคะแนนเลือกตั้ง	1-10 ปี หรือ	20,000 ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	10 ปี
76 วรรค สอง,126	ห้ามมิให้ผู้ใดนำบัตรเลือกตั้ง ออกไปจากที่เลือกตั้ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่	1-5 ปี หรือ	20,000 ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	5 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
77,126	ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ เพื่อเป็นที่สังเกตไว้ที่บัตรเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่	1-5 ปี หรือ	20,000 ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	5 ปี
78,126	ห้ามมิให้ผู้ใดนำบัตรเลือกตั้งใส่ในหีบบัตรเลือกตั้ง นอกจากการลงคะแนนเลือกตั้งตามปกติ	1-5 ปี หรือ	20,000 ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	5 ปี
79,126	ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อแสดงว่ามีผู้มาแสดงตน เพื่อลงคะแนนเลือกตั้งโดยผิดจากความจริง ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้บัตรเลือกตั้งมีจำนวนผิดจากความจริง	1-5 ปี หรือ	20,000 ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	5 ปี
80,126	ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยว มิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไป ณ ที่เลือกตั้ง หรือเข้าไป ณ ที่ลงคะแนนเลือกตั้ง หรือมิให้ไปถึง ณ ที่ดังกล่าวภายในกำหนดเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง	1-5 ปี หรือ	20,000 ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	5 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
86,125	นับแต่เวลาที่ได้ปิดหีบบัตรเลือกตั้งเพื่อการลงคะแนนเลือกตั้ง จนถึงเวลาที่ได้เปิดหีบบัตรเลือกตั้ง เพื่อการนับคะแนนเลือกตั้ง ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเปิดทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เปลี่ยนสภาพ ทำให้ไร้ประโยชน์หรือนำไปซึ่งหีบบัตรเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้ง หรือเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	1-10 ปี และ	20,000 ถึง 200,000 บาท และ	10 ปี
89,118	ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ เพื่อให้บัตรเลือกตั้งที่อยู่ในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งมีจำนวนผิดจากความจริง	1-10 ปี และ	20,000 ถึง 200,000 บาท และ	10 ปี
91,118	ห้ามมิให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจงใจนับบัตรเลือกตั้ง อ่านบัตรเลือกตั้ง นับคะแนนเลือกตั้งหรือรวมคะแนนเลือกตั้ง ให้ผิดจากความจริง หรือกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายให้บัตรเลือกตั้งชำรุด เสียหายหรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำการใดแก่บัตรเสีย เพื่อให้เป็นบัตรเลือกตั้งที่ใช้ได้หรือทำรายงานการเลือกตั้งผิดจากความจริง	1-10 ปี และ	20,000 ถึง 200,000 บาท และ	10 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
123	-ผู้ใดจงใจกระทำความผิดประการใด ๆ ให้บัตรเลือกตั้งชำรุด หรือเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเสีย หรือกระทำความผิดประการใด ๆ แก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรเลือกตั้งที่ใช้ได้ -ถ้าผู้กระทำความผิด เป็นเจ้าพนักงาน ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง	ไม่เกิน 1 ปี และ 1-10 ปี และ	ไม่เกิน 20,000 บาท และ 20,000 ถึง 200,000 บาท และ	5 ปี 10 ปี
124	ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง จนถึงเวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งผู้ใดเปิดเผยให้ผู้อื่นทราบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใด มาลงคะแนนเลือกตั้ง หรือยังไม่มาลงคะแนนเลือกตั้ง เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษ แก่ผู้สมัคร	ไม่เกิน 1 ปี หรือ	ไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	-
125	จงใจขัดขวางมิให้มีการส่งหีบบัตรเลือกตั้ง หรือกระทำความผิดประการใด ๆ เพื่อให้การส่งหีบบัตรเลือกตั้งล่าช้า	1-10 ปี	20,000 ถึง 200,000 บาท และ	10 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
3. ความผิดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง				
54 วรรค สอง,116	ห้ามมิให้ผู้สมัครใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนด	1-5 ปี หรือ	20,000 ถึง 100,000 บาท หรือปรับเป็น จำนวนสาม เท่า ของ จำนวนเงิน ที่ เกินจำนวนที่ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง ประจำจังหวัด ประกาศ กำหนด แล้ว แต่ จำนวนใดจะ มากกว่ากัน หรือทั้งจำทั้ง ปรับ และ	5 ปี
55 วรรค หนึ่ง ,117	-ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ ผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องยื่นบัญชี รายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งรับรองความถูกต้อง พร้อมทั้ง หลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้อง ครบถ้วน ตามความจริงต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัด	ไม่เกิน 2 ปี หรือ	ไม่ เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ และ	5 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
	-ข้อความในบัญชีรายรับ และรายจ่ายที่ได้ยื่นไว้ตามมาตรา 55 วรรคหนึ่งเป็นเท็จ	1-5 ปี และ	20,000 ถึง 100,000 บาท และ	5 ปี
56,99	ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายตามมาตรา 55 วรรคหนึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ สำหรับตำแหน่งที่ว่าง และให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินค่าใช้จ่ายในการให้มีการเลือกตั้งใหม่	-	-	-
4. ความผิดอื่นๆ				
35,112	แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเท็จ	ไม่เกิน 6 เดือน	ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	-
43 วรรคหนึ่ง, 113	ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ	ไม่เกิน 2 ปี หรือ ปรับ	ไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	-

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
58,119	-ห้ามมิให้ผู้สมัครจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งเพื่อการเลือกตั้ง หรือนำกลับจากที่เลือกตั้ง โดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร หรือค่าจ้าง ซึ่งต้องเสียตามปกติ -ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้งเพื่อการเลือกตั้ง หรือนำกลับจากที่เลือกตั้ง โดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร หรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติ	1 – 5 ปี หรือปรับ	20,000 ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	5 ปี
60,118	ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการใดๆ อันเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัคร เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่	1 – 10 ปี และ	20,000 ถึง 200,000 บาท และ	10 ปี
81 วรรคสอง, 127	ห้ามมิให้ผู้ใดมีบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้อื่นตั้งแต่สองคนขึ้นไปไว้ในครอบครอง โดยไม่มีเหตุอันสมควรในระหว่างวันประกาศให้มีการเลือกตั้งถึงวันถัดจากวันเลือกตั้ง	1 – 10 ปี หรือ	20,000 ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และ	10 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
107วรรคสาม, 129	คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ส่งมอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และอำนวยความสะดวกแก่บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง	ไม่เกิน 2 ปีหรือ	ไม่เกิน 40,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	-
109	ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างผู้ใดขัดขวาง หน่วงเหนี่ยว หรือไม่ให้ความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ได้บังคับบัญชา หรือลูกจ้าง	ไม่เกิน 1 ปีหรือ	20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	-
115	ห้ามมิให้กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ จงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือประพฤตินิชอบในการปฏิบัติหน้าที่	1 – 10 ปี และ	20,000 ถึง 200,000 บาทและ	10 ปี

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

มาตรา	ข้อห้ามหรือข้อกำหนด	โทษจำคุก	โทษปรับ	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
130	ห้ามมิให้ผู้ใดขาย จำหน่าย แจกแจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิดในเขตเลือกตั้งในระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนถึงสิ้นสุดวันเลือกตั้ง	ไม่เกิน 6 เดือน หรือ	ไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	-
131	ห้ามมิให้ผู้ใดเล่นหรือจัดให้มีการเล่นการพนันขั้นต่อใดๆ เกี่ยวกับผลของการเลือกตั้ง	1 – 5 ปี หรือ	20,000 ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และ	5 ปี
132	ห้ามมิให้ผู้ใดบงกช บู่เจิญ ขัดขวาง หน่วงเหนี่ยว หรือกระทำความผิดประการใดๆ อันเป็นการทำให้ผู้อื่นเสียสิทธิหรือไม่สามารถไปสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้	1 – 5 ปี และ	20,000 ถึง 100,000 บาท และ	5 ปี

ที่มา : พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

จากความผิดตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ผู้เขียนได้จำแนกประเภทของความผิดเป็นความผิดที่ควรนำเข้าสู่การระงับข้อพิพาทโดยชุมชน และความผิดที่ไม่ควรนำเข้าสู่การระงับข้อพิพาทโดยชุมชน ดังนี้

(1) ความผิดที่ควรนำเข้าสู่การระงับข้อพิพาทโดยชุมชน เป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดพฤติการณ์แห่งการกระทำแล้วมิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง เช่น การคิดป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งในที่ของเอกชน หรือของราชการโดยไม่ได้รับอนุญาตที่พบว่าในข้อเท็จจริงเมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครจะว่าจ้างผู้รับจ้างไปดำเนินการติดตั้งป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งให้ โดยบางครั้ง

⁵ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 97

ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ไม่ทราบว่ามีผู้รับจ้างไปติดป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งที่ใดบ้าง หรือกรณีย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 43 อย่างชัดเจน มีการย้ายเข้ามาจำนวน 2-3 คน แต่ปรากฏผลต่างคะแนนเลือกตั้งของผู้ร้องและผู้ถูกร้องต่างกันมากเป็นจำนวนหลักร้อยหรือหลักพันคะแนน⁶ หรือกรณีกรรมการนับคะแนนวินิจฉัยบัตร หรือนับคะแนนผิดพลาดโดยมิได้มีเจตนากระทำเพื่อเอื้อประโยชน์ หรือเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด เป็นต้น

(2) ความผิดที่ไม่ควรนำเข้าสู่การระงับข้อพิพาทโดยชุมชน เป็นความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในชุมชน และเป็นความผิดซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีเจตนารมณ์ชัดเจนในการบัญญัติเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ได้แก่ ความผิดฐานให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อันคำนวณเป็นเงินได้ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่อย่างไรก็ดี ความผิดในข้อนี้ หากปรากฏว่าในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นั้น ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ก็สามารถนำเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนได้

ตารางที่ 3.3 วิเคราะห์ความผิดที่ควรหรือไม่ควรนำเข้าสู่การระงับข้อพิพาทโดยชุมชน

		หมายเหตุ
1. ความผิดที่ควรนำเข้าสู่การระงับข้อพิพาทโดยชุมชน	ความผิดเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดพฤติการณ์แห่งการกระทำแล้ว มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง	
2. ความผิดที่ไม่ควรนำเข้าสู่การระงับข้อพิพาทโดยชุมชน	ชุมชน เป็นความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และมีผลทำให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม	

⁶ คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 565/2553 วันที่ 20 เมษายน 2553

4) ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550

ในการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมาปรากฏว่ามีเรื่องร้องเรียน ร้องคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อเท็จจริงและ/หรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย และก่อให้เกิดความแตกแยกขึ้นในชุมชนแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย ขาดความสามัคคีที่จะร่วมกันพัฒนาสังคม โดยส่วนรวม ประกอบกับกระบวนการจัดการเลือกตั้ง มีระยะเวลาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเพื่อมีคำสั่งในการจัดการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ภายใต้กรอบระยะเวลาตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 32 หรือพิจารณาหลังวันประกาศผลการเลือกตั้งไม่เกิน 1 ปี ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย หรือดำเนินกระบวนการสมานฉันท์เมื่อมีการร้องคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้งคือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมีเงื่อนไขว่า เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรับคำร้องคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสารบบเรื่องร้องคัดค้านทางธุรการแล้ว นอกจากจะดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 (ปัจจุบันแก้ไขเป็นระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554) แล้ว ถ้าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าคำร้องคัดค้านดังกล่าวเป็นคำร้องที่คู่กรณีสำคัญผิดในข้อเท็จจริง หรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จัดทำความเห็นประกอบข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะใช้กระบวนการสร้างความสมานฉันท์หรือไม่ ซึ่งหากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นสมควรที่จะใช้กระบวนการสร้างความสมานฉันท์ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จัดให้ผู้ร้องลงลายมือชื่อตกลงเข้าสู่กระบวนการสร้างความสมานฉันท์ และยอมรับที่จะปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 นี้เป็นลายลักษณ์อักษร และถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นสมควรให้มีบุคคลภายนอกร่วมกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชิญบุคคลดังกล่าวเข้าร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งหากผู้ร้องยอมถอนคำร้อง หรือผู้ร้องไม่ประสงค์ให้พิจารณา

เรื่องคัดค้านต่อไป ถือว่าสิ้นสุดกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ ให้จำหน่ายเรื่องคัดค้านออกจากสารบบ

การสำคัญผิดในข้อกฎหมาย คือ การที่ผู้กระทำไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายกำหนด เช่น

ก) ผู้สมัครปราศรัยหาเสียงว่าถ้าได้รับเลือกตั้ง จะจัดหางบประมาณเป็นค่าสงเคราะห์คนชราให้แก่ประชาชนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปเดือนละ 500 บาท ทำให้ผู้ร้องเข้าใจว่าผู้สมัครคนดังกล่าวกระทำผิดโดยสัญญาว่าจะให้เงิน ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการหาเสียงในเชิงนโยบาย จึงไม่เป็นการกระทำผิดตามกฎหมายดังกล่าว

ข) มีผู้ร้องเรียนว่าผู้สมัครนายกเทศมนตรีรายหนึ่ง กระทำความผิดโดยกระทำการหลอกลวงหรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัคร กรณีจัดทำแผ่นโปสเตอร์หาเสียงโดยเสนอชื่อบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี เป็นเลขานุการ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่เป็นความผิด เพราะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีในเรื่องอายุไว้

ค) ผู้สมัครร้องเรียนว่าปลัดเทศบาลวางตัวไม่เป็นกลางโดยไปรื้อถอนป้ายหาเสียงของตนซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าป้ายหาเสียงนั้นติดตั้งอยู่นอกเขตที่ประกาศให้เป็นสถานที่เพื่อปิดประกาศ โฆษณา หาเสียงการกระทำของปลัดเทศบาลไม่เป็นความผิดตามมาตรา 60 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เนื่องจากเป็นการกระทำในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

การสำคัญผิดในข้อเท็จจริง คือ ข้อเท็จจริงนั้นไม่มีอยู่จริงแต่ผู้กระทำเข้าใจผิดว่ามีอยู่จริง เช่น

1. ทางราชการได้นำสิ่งของเครื่องนุ่งห่มมาแจกให้กับประชาชนที่ประสบภัยหนาว ในขณะที่นั้นมีผู้สมัครอยู่ในบริเวณที่ทำการแจกสิ่งของด้วย ทำให้ผู้ร้องเข้าใจว่าผู้สมัครคนดังกล่าวเป็นผู้นำสิ่งของมาแจก

2. มีการจัดมหรสพโดยใช้สนามกีฬาของโรงเรียนประจำตำบลและวงดนตรีที่ทำการ แสดงอยู่นั้นเป็นของผู้สมัครซึ่งมีอาชีพเป็นเจ้าของวงดนตรีที่ได้รับการว่าจ้างมาแสดง ทำให้ผู้ร้องเข้าใจว่าผู้สมัครคนดังกล่าวกระทำผิด

5) ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

เมื่อมีเรื่องร้องคัดค้านเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น ในการดำเนินการเพื่อให้การเลือกตั้ง เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เกิดความยุติธรรมขึ้น

แก่คู่กรณี ทั้งผู้กระทำผิด และผู้เสียหาย หรือกล่าวได้ว่าระเบียบนี้คือ “วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง” นั่นเอง บทบัญญัติของระเบียบ นอกจากจะบัญญัติเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน การพิจารณาคดีเลือกตั้ง แล้ว ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนคำร้อง โดยกำหนดให้ผู้ร้องสามารถยื่นหนังสือขอถอนคำร้องที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนคำร้องนั้นตามระเบียบนี้ กำหนดให้เป็นดุลยพินิจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งอนุญาตให้ผู้ร้องถอนคำร้อง ก็ถือว่าเป็นการยุติเรื่องร้องคัดค้านดังกล่าวทันที

3.1.2 การดำเนินคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น จะมีระบบยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกลไกในระบบความเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อความซื่อสัตย์สุจริตของกระบวนการเลือกตั้ง ระบบยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้งสามารถประกาศให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ หรือแก้ไขการกระทำที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ผิดกฎหมาย โดยผ่านการร้องคัดค้าน และสามารถลงโทษผู้กระทำผิด การร้องคัดค้านการเลือกตั้งคือการร้องเรียนโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้งว่าสิทธิการเลือกตั้งของตนถูกละเมิด คำร้องคัดค้านเหล่านี้มีลักษณะเป็นการแก้ไขเยียวยา ที่ช่วยเป็นหลักประกันว่าการเลือกตั้ง นั้น เป็นไปตามกฎหมาย ว่าความบกพร่องหรือผิดปกติดันอาจเกิดขึ้นนั้น ได้รับการพิจารณา เปลี่ยนแปลง ยกเลิกหรือแก้ไข และว่าสิทธิเลือกตั้งใด ๆ นั้น ได้รับการฟื้นฟู⁷

ระบบยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้ง ยังคุ้มครองความถูกต้องตามกฎหมายของกระบวนการเลือกตั้ง โดยใช้กลไกทบทวนกรรมที่ลงโทษไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่กระทำการละเมิด หรือบุคคลที่ดูแลรับผิดชอบมิให้เกิดการละเมิดขึ้น การลงโทษเช่นนี้เป็นไปตามการบังคับใช้กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดบทลงโทษ หรือกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยใช้มาตรการแก้ไขเยียวยา และ/หรือการลงโทษ ระบบยุติข้อพิพาทในการเลือกตั้งควบคุมดูแลระบบการเลือกตั้งสร้างความมั่นใจว่าการเลือกตั้งดำเนินไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือตัวบทกฎหมาย

การกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการละเมิดทางปกครอง เป็นการกระทำความผิดกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ที่รวมถึงการกระทำ หรือละเว้นการกระทำที่มีโทษทางอาญา และ/หรือโทษทางปกครอง การกระทำความผิดอาญาอาจมีโทษ

⁷ สกฤต สื่อทรงธรรม. (2554). ความเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง. หน้า 22

ทั้งทางอาญาและทางปกครอง ในขณะที่การละเมิดทางปกครอง เช่นการกระทำหรือการละเว้น การกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สังเกตการณ์ หัวหน้าพรรคการเมือง หรือองค์กรด้านสื่อ ไม่ถือเป็นการกระทำความผิดอาญา ซึ่งการละเมิดในลักษณะดังกล่าว ก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะทำการสืบสวนสอบสวนและลงโทษ ผู้กระทำการละเมิด อันเป็นการใช้อำนาจลงโทษทางปกครอง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง หากมีการร้องว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การดำเนินกระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินการไว้ 2 ส่วน ได้แก่

1) การพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งชดเชยค่าเสียหายในการจัดการเลือกตั้งใหม่

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งชดเชยค่าเสียหายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ อันถือได้ว่าการดำเนินการในส่วนนี้เป็นการดำเนินการในเชิงคำสั่งทางปกครอง ใช้อำนาจเหมือนศาลปกครอง โดยหากเป็นกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งกรณีนี้คำพิพากษาศาลฎีกา หรือศาลอุทธรณ์ เป็นที่สุด

2) การลงโทษทางอาญา

เมื่อมีการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือมีคำพิพากษาศาลฎีกา หรือศาลอุทธรณ์ ว่ามีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง แล้วหากความผิดที่กระทำตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือตามคำพิพากษาของศาลฎีกา หรือศาลอุทธรณ์ ดังกล่าวนั้น มีบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน เสนอพนักงาน

อัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลยุติธรรม อันเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไปนั่นเอง

3.1.3 ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ในการควบคุมจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 กำหนดวิธีการร้องเรียนการเลือกตั้ง การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน โดยมีขั้นตอนดังจะกล่าวต่อไปนี้

การร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น

เมื่อมีความขัดแย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นเกิดขึ้น คู่กรณีสามารถนำความขัดแย้งดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยควบคุมวิธีการหาเสียงเลือกตั้งและควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นให้เป็นไปตามจำนวนค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้งท้องถิ่น หากผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น หรือผู้ใดกระทำการหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้ โดยดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ซึ่งคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง แต่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในการให้ความยุติธรรมในคดีเลือกตั้งท้องถิ่น นั้น เรียกได้ว่าเป็น “กระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง” และแบ่งกระบวนการต่างๆ ออกเป็น 4 กระบวนการดังนี้⁸

ก) การสืบสวนสอบสวน

1. การสืบสวนสอบสวน เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งใดยื่นคำร้องที่สำนักงานคณะกรรมการ

⁸ สมพล พงษ์พิพัฒน์. (2553). “กระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง.” 12 ปี กกต.ข้ามพันวิกฤตเพื่อการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม. หน้า 55-63

การเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เหตุแห่งการร้องได้เกิด หรืออ้างว่าหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในจังหวัดนั้น⁹ ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรับคำร้องดังกล่าวไว้เป็นเรื่องคัดค้านแล้ว ให้มอบเรื่องให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานโดยพลัน และให้ผู้ว่าการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทราบ

2. การแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หากเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานแล้ว เห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิด หรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำความผิด ดังกล่าวแต่ไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น หรือได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น ซึ่งจะมีผลให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เพิกถอนผลการเลือกตั้ง เลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถูกกล่าวหา ให้แจ้งข้อกล่าวหา หรือแจ้งเหตุแห่งการร้องแก่บุคคลนั้น¹⁰ เพื่อให้บุคคลนั้นได้มีโอกาสดำเนินการชี้แจงข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐาน โดยมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือชี้แจงเป็นหนังสือก็ได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเห็นว่า การสืบสวนสอบสวนตามประเด็นคำร้องสิ้นกระแสความแล้ว ให้จัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน เสนอผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อมีความเห็นต่อทำรายงานการสืบสวนสอบสวนเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อไป

3. การเสนอความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนพร้อมรายงานการสืบสวนสอบสวนจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะประชุมพิจารณาสำนวนการสืบสวนสอบสวนดังกล่าว ซึ่งอาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ หากไม่สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม ก็จะจัดทำความเห็นเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

⁹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554

ข้อ 12

¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554.

ข้อ 31

ข) การวิเคราะห์สำนวนและเสนอความเห็น เป็นกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง ขั้นตอนที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องการวิเคราะห์ความถูกต้องครบถ้วนของสำนวนทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีการดำเนินการ 2 ส่วนดังนี้

1. เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 40 ให้เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ทำความเข้าใจในสำนวนที่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ทำการสอบสวนและมีความเห็นแล้ว โดยเลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะตรวจวิเคราะห์สำนวนว่าการจัดทำสำนวนตั้งแต่การตรวจคำร้อง การส่งรับคำร้อง การสืบสวนสอบสวน การแจ้งข้อกล่าวหา และการมีความเห็นในสำนวนเป็นไป โดยถูกต้องครบถ้วนและชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หากดำเนินการไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น แจ้งข้อกล่าวหาผู้ถูกร้องที่เสนอความเห็นให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ครบทุกคน หรือสอบสวนพยานผู้รับเงินซื้อเสียงเลือกตั้งไม่ครบทุกคน เป็นต้น เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะส่งสำนวนคืนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการให้ถูกต้อง เพื่อให้สำนวนมีความสมบูรณ์มากที่สุด หากสำนวนเรื่องคัดค้านมีความสมบูรณ์ทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำความเข้าใจในสำนวน และเสนอสำนวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป เว้นแต่ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้งไว้ เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเสนอสำนวนต่อคณะอนุกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง เพื่อพิจารณามีความเห็นก่อน¹¹ แล้วจึงเสนอสำนวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. คณะอนุกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 มาตรา 104 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการอัยการ ข้าราชการอื่น หรือผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการดังกล่าว หรือผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการตุลาการตามจำนวนที่เหมาะสม เป็นคณะกรรมการคณะหนึ่ง หรือหลายคณะตามความจำเป็นเพื่อช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสืบสวน รวมทั้งรับฟังคำชี้แจง หรือพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการ

¹¹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554

การเลือกตั้งได้ ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง คณะละ 5 คน จำนวน 25 คณะ เป็นการแต่งตั้งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 52 และในระเบียบดังกล่าว ข้อ 62 กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอสำนวนการสืบสวนสอบสวนพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้งก่อนเสนอสำนวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง มีอำนาจสั่งให้สืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม หรือให้แจ้งข้อกล่าวหาผู้ถูกร้องได้ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้งได้พิจารณาความเห็นในสำนวนเรื่องคัดค้านเสร็จแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะเสนอสำนวนเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

ค) การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด เป็นกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งขั้นที่สาม โดยเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้งได้พิจารณาและมีความเห็นในสำนวนแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านดังกล่าว แยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. วินิจฉัยชี้ขาดก่อนประกาศผลเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสำนวนการสอบสวนเรื่องคัดค้านแล้ว เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้นับคะแนนใหม่ หรือสั่งให้ดำเนินคดีอาญาแล้วแต่กรณี แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านของคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนประกาศผลเลือกตั้งเป็นที่สุด ตามบทบัญญัติมาตรา 239 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

2. มีความเห็นหลังประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดทำคำร้องและยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา หรือศาลอุทธรณ์แล้วแต่กรณีเพื่อวินิจฉัย¹²

ง) การวินิจฉัยและมีคำสั่ง ศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง¹³ โดยกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัคร

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคสี่

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 และมาตรา 239

รับเลือกตั้งผู้ใด คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดทำคำร้องและยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์แล้วแต่กรณีเพื่อวินิจฉัย

3.2 การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนและการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งต่างประเทศ

ในต่างประเทศนั้น ได้มีการนำหลักการและแนวคิดการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ ซึ่งผู้เขียนพบว่า เกิดผลดีในการระงับข้อพิพาทในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดความสงบสุขในชุมชน ลดความขัดแย้ง ซึ่งแนวคิดการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนอันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าว ในต่างประเทศได้นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.2.1 ประเทศฟิลิปปินส์

การระงับข้อพิพาทกันโดยชุมชนของฟิลิปปินส์มีดำรงอยู่แล้วในสังคมชุมชนของฟิลิปปินส์ โดยมีพลังชุมชนที่เข้มแข็งทำให้รัฐบาลต้องตระหนักถึงความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นจึงได้ตั้งสภาคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นเพื่อดูแลจัดการคนในท้องถิ่นกันเองจนกระทั่งออกกฎหมายเพื่อรับรองและกำหนดรูปแบบการระงับข้อพิพาทกันในชุมชนท้องถิ่นเดียวกัน

1) ประวัติความเป็นมาและสภาพสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines) เป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นเกาะอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของมหาสมุทรแปซิฟิก มีพื้นที่ 298,170 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 84.5 ล้านคน แบ่งการปกครองเป็น 14 เขต รวม 76 จังหวัด และ 60 เมืองรูปแบบการปกครองเป็นการปกครองและสาธารณรัฐมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี รัฐธรรมนูญที่ใช้ในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1987 ระบบกฎหมายของฟิลิปปินส์เป็นระบบประมวลกฎหมายโดยมีรากฐานมาจากกฎหมายสเปน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายแพ่งสเปน 1889

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีจากประเทศสเปนและสหรัฐอเมริกาไว้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะเคยเป็นอาณานิคมของประเทศทั้งสองมาเป็นเวลานาน ในขณะที่ตกเป็นเมืองขึ้นของสเปน ฟิลิปปินส์ได้รับวัฒนธรรมต่าง ๆ มาไว้เป็นส่วนมาก เช่นการจัดระบบชนชั้นทางสังคม และการจัดระบบการศึกษา เป็นต้น สเปนปกครองฟิลิปปินส์อย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้มีการศึกษาส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ลุกฮือขึ้นต่อต้านเพื่อแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยได้รับการช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา จนในที่สุดก็ต้องตกเป็นเมืองขึ้นของสหรัฐอเมริกาอีกวาระหนึ่ง จากการครอบครองของสหรัฐฯ นี้เองทำให้ลักษณะสังคม เศรษฐกิจและการเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์

เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น ได้ดำเนินการจัดระบบการศึกษาเสียใหม่โดยให้นักเรียนทุกคนเข้าเรียนภาคบังคับในชั้นปีที่ 1-6 ยุบชั้นปีที่ 7 เดิม พร้อมกันได้จัดตั้งโรงเรียนการศึกษาผู้ใหญ่ และโรงเรียนของนิการโปรแตสแตนท์ ซึ่งในสมัยที่ยังอยู่ภายใต้การปกครองของสเปนจะมีเพียงโรงเรียนของนิการแคทอลิกเท่านั้น นอกจากนี้สหรัฐยังได้เข้าควบคุมการค้าต่างประเทศและภาษีของฟิลิปปินส์ในปี 1909 รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ออกพระราชบัญญัติ Payne Aldrich Tariff act โดยให้สหรัฐฯ และฟิลิปปินส์ดำเนินการค้าได้อย่างเสรีและเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากฟิลิปปินส์ได้ส่งสินค้าส่วนใหญ่ไปขายในสหรัฐฯ ได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดราคาสินค้าของฟิลิปปินส์อีกด้วย

สิ่งที่สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ก็คือปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของประชาชน ปัญหาความยุติธรรมของการกระจายรายได้และปัญหาการว่างงาน ทำให้ประชาชนเริ่มไม่พอใจต่อการปกครองของสหรัฐฯ และได้ก่อนการจลาจลขึ้นในแถบลูซอนและมินดาเนา สหรัฐฯ ก็ทราบดี และได้ดำเนินการเตรียมให้ฟิลิปปินส์เป็นเอกราช จนเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองเสร็จสิ้นลง ฟิลิปปินส์จึงได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ แต่ถึงกระนั้นก็ตามฟิลิปปินส์ก็ยังคงอาศัยความช่วยเหลือทางการเงินและเศรษฐกิจจากสหรัฐฯ อยู่ และแม้ภายหลังจากที่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชแล้ว ก็ยังดำเนินการปกครองประเทศตามแบบสหรัฐฯ เป็นส่วนใหญ่ มีเฉพาะระดับหมู่บ้านซึ่งใช้สภาประชาชน (Barangay) ตามการปกครองแบบเดิมของฟิลิปปินส์

เนื่องจากฟิลิปปินส์ประสบปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองตลอดเวลาที่เป็นเอกราช ประกอบกับชนชั้นปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงทำให้ประชาชนแสดงความไม่พอใจด้วยการประท้วงและเดินขบวนต่อต้านความยุติธรรมต่าง ๆ ในสังคม เหตุการณ์ลุกลามขึ้นในปี 1971-1972 เพราะขณะนั้นเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นในฟิลิปปินส์ และหน่วยคอมมิวนิสต์ NPA (New People's army) เข้าแทรกแซง จนรัฐบาลใช้เป็นข้ออ้างในการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเดือนกันยายน ค.ศ. 1972 หลังจากนั้นจนถึงปัจจุบันฟิลิปปินส์ก็เข้าสู่ยุค “สังคมใหม่” ซึ่งรัฐบาลได้เร่งรัดพัฒนา สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมก็ยังมีจนถึงปัจจุบัน¹⁴

ชาวฟิลิปปินส์อยู่กันแบบครอบครัวใหญ่ มีสังคมที่ใกล้ชิดกับญาติพี่น้องและให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว ชนชั้นในสังคมแบ่งออกเป็น 3 ชนชั้น เช่นเดียวกับคนไทย คือ ชนชั้นต่ำซึ่งมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด ประกอบด้วย คนงานในโรงงาน ชาวนา ชาวประมง และเสมียนพนักงานในบริษัทห้างร้านต่าง ๆ ชนชั้นกลางมีมากกว่าหนึ่งในสามของประชากรทั้งหมดประกอบด้วย นักธุรกิจ พ่อค้า ชาวนาที่มีที่ดินขนาดย่อมเป็น

¹⁴ สีดา (เจตีย์) สอนศรี. (2520). ฟิลิปปินส์: การเปลี่ยนแปลงการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (ตั้งแต่สมัยก่อนเป็นอาณานิคม – ปัจจุบัน). หน้า 1-93

ของตนเอง ข้าราชการ และครู ส่วนชนชั้นสูงส่วนใหญ่เป็นนายทุน นายธนาคาร และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ประชากรสามในห้าอาศัยอยู่ในท้องถิ่นชนบทประกอบอาชีพทำการเกษตร ประมง ป่าไม้ และเหมืองแร่ สตรีส่วนใหญ่ยังอยู่ในท้องถิ่นชนบท ช่วยเหลือครอบครัวทำเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ และประมง สภาพสังคมของฟิลิปปินส์มีความแตกต่างกันมากระหว่างคนรวย คนจนได้ไปสู่ชนบทไม่ถึง ทำให้เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมและปัญหาอาชญากรรม

ประเทศฟิลิปปินส์ได้ยอมรับการประណอมข้อพิพาทเป็นจารีตประเพณีอย่างหนึ่ง ผู้นำอาวุโสและผู้นำหมู่บ้านจะเป็นผู้ประណอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน แม้ว่าจะมีสถาบันศาลเกิดขึ้นแล้วก็ตาม ประชาชนบางส่วนก็ยังคงนิยมวิธีการประណอมข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการกว่าการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล¹⁵

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนของประเทศฟิลิปปินส์

การระงับข้อพิพาทโดยการประណอมข้อพิพาทโดยชุมชนในฟิลิปปินส์เกิดขึ้นเนื่องจากคดีชั้นศาลทำให้คุณภาพของความยุติธรรมเสื่อมลง¹⁶ และประกอบกับการตั้ง “บาร์ังเก” หรือคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นทั่วประเทศ ทำให้มีการพิจารณาถึงกับที่จะให้แต่ละท้องถิ่นระงับข้อพิพาทของคนในพื้นที่หรือชุมชนเดียวกันด้วยตนเอง ส่งผลให้ประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน มาร์คอส (Ferdinand E. Marcos) ออกคำสั่งที่ 1508 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 1976 เรียกว่า Katarungang Pambarangay Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งระบบการประណอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้านขึ้น การปฏิบัติงานตามคำสั่งนี้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงรัฐบาลท้องถิ่นโดยมีอำนาจในการออกกฎหมายและระเบียบร่วมกับรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งก็กฎระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมครอบคลุมถึงการดำเนินการประណอมข้อพิพาทในชุมชน โดยการประណอมข้อพิพาทของฟิลิปปินส์ทั่วทั้งประเทศกว่า 40,000 หมู่บ้าน การระงับข้อพิพาทในชุมชนโดยการประណอมข้อพิพาทของฟิลิปปินส์นั้นมีลักษณะเป็นการประណอมข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยภาครัฐส่งเสริมให้มีการจัดตั้งการใช้การประណอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านโดยมีกฎหมาย ระเบียบแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมของประเทศ และสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ว่า เพื่อพัฒนาและรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณี จารีตประเพณีของชาวฟิลิปปินส์และสถาบันครอบครัวในฐานะและระเบียบทางสังคม¹⁷

¹⁵ สุภัทรา กรอุไร. (2543). *การประណอมข้อพิพาททางอาญา*. หน้า 36

¹⁶ ปริญา นุญชู. (2533). *พนักงานอัยการกับงานประโมนข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน*. หน้า 8

¹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 9

Lupong Tagapayapa หรือ Lupong เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาท โดยหลักก็จะมีผู้นำหมู่บ้านและสมาชิกผู้นำหมู่บ้านแต่งตั้งขึ้นในทุก 2 ปี มีจำนวนประมาณ 10-20 คน¹⁸ การระงับข้อพิพาทในกรณีผู้นำหมู่บ้านไม่สามารถระงับได้ คู่กรณีก็จะเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อ Lupong จำนวน 3 คน เรียกว่า Pangket มาดำเนินการระงับข้อพิพาท

3) วิธีการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนของประเทศฟิลิปปินส์

กระบวนการในการระงับข้อพิพาทในชุมชนโดยการประนอมข้อพิพาทของฟิลิปปินส์ นั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น คู่กรณีที่มีข้อพิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสนอข้อพิพาทไปยังผู้นำหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการประนอมข้อพิพาท ซึ่งข้อพิพาทที่จะเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทนั้นได้มีการกำหนดไว้ว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นทั้งข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญาในความผิดที่เป็นอาชญากรรม โดยธรรมชาติ ตามประมวลกฎหมายอาญา อาทิ การทารุณเป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บ มาตรา 266 การลักทรัพย์ ในกรณีที่มูลค่าของทรัพย์ไม่เกิน p. 50.00 มาตรา 309 ทั้งที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้โดยส่วนใหญ่เป็นความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน p. 5,000.00 จึงสามารถนำเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน และการรับรู้ข้อเท็จจริงก็เป็นสิ่งสำคัญรวมทั้งการตรวจสอบการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ดังนั้นคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทจึงมีอำนาจออกหมายเรียกคู่กรณีหรือพยานมาพบ หากคู่กรณีหรือพยานไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าละเมิดอำนาจของคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทและจะถูกลงโทษโดยศาลจังหวัดหรือศาลเทศบาลของฟิลิปปินส์

วิธีการและขั้นตอนการประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายของฟิลิปปินส์¹⁹

ผู้ที่ประนอมข้อพิพาทต้องเสนอคำร้องไปยังผู้นำหมู่บ้าน ภายในวันทำการถัดไปนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ผู้นำหมู่บ้านจะเรียกให้คู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่ายมาพบต่อหน้าตนเพื่อประนีประนอมเรื่องที่พิพาทกันอยู่ ผู้นำหมู่บ้านมีเวลา 15 วัน นับจากวันที่พบกันครั้งแรกของคู่กรณี เพื่อประนอมข้อพิพาท ในระหว่างนี้ ผู้นำหมู่บ้านอาจเรียกคู่กรณีมาพบกันอีกได้ในกรณีที่การระงับข้อพิพาทเกิดผลสำเร็จ หากคู่กรณีไม่ปฏิเสธภายใน 10 วัน นับแต่วันที่การระงับข้อพิพาทเกิดผล การวินิจฉัยนั้นจะเกิดผลบังคับ และมีผลเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล แต่หากไม่เป็นผลสำเร็จ ผู้นำหมู่บ้านอาจส่งกรณีพิพาทไปให้คณะประนอมข้อพิพาท (Pangket) เพื่อทำการประนอม คณะผู้ประนอมประกอบด้วยสมาชิกปกติ จำนวน 3 คนและสมาชิกสำรองอีก 1 คน ซึ่งเลือกโดยความยินยอมของคู่กรณีหรือโดยการจับฉลากจากบรรดารายชื่อของสมาชิก คณะกรรมการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน (Lupong) ผู้นำหมู่บ้านจะเป็นผู้กำหนดวันและเวลา

¹⁸ ปริญญา บุญชู เล่มเดิม, หน้า 9

¹⁹ Katarungang Pambarangay Law คูใน สุภัทรา กรอุไร, เล่มเดิม, หน้า 42-44

เพื่อให้คณะผู้ประνομมาทำการประชุมกันเพื่อประνομข้อพิพาทโดยจะแจ้งให้สมาชิกของคณะประโนมทราบรวมทั้งหมายเรียกคู่กรณีพร้อมทั้งพยานในการประชุม วันเวลาของการประชุมไม่ควรช้ากว่า 3 วัน จากวันที่ได้ตั้งขึ้น โดยสมาชิกของคณะผู้ประโนมจะทำการคัดเลือกผู้เป็นประธานและเลขานุการ คณะผู้ประโนมอาจจัดให้มีการประชุมขึ้นหลายครั้งเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับประโนมมีระยะเวลา 15 วัน นับจากวันที่มีการประชุมคณะผู้ประโนมในกรณีที่การระงับข้อพิพาทประสบผลสำเร็จขึ้นหากคู่กรณีไม่ปฏิเสธใน 10 วัน ก็มีผลผูกพัน

หากความพยายามของคณะผู้ประโนมในการประνομข้อพิพาทไม่เป็นผลสำเร็จหลังจากที่ระงับการประโนมสิ้นสุดลงแล้วเลขานุการของคณะผู้ประνομข้อพิพาทระดับท้องถิ่นหรือคณะผู้ประโนมจะออกใบรับรองว่าการประνομไม่เป็นผลโดยให้ประธานของคณะกรรมการประโนมหรือประธานคณะผู้ประโนมลงนามเป็นพยาน ใบรับรองนี้เป็นสิ่งจำเป็นต้องมีเพื่อการนำกรณีพิพาทนั้นไปยื่นฟ้องร้องต่อศาล หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้มีคำวินิจฉัยในการประνομข้อพิพาททางอาญานั้นห้ามมิให้คู่กรณีมีผู้ปรึกษาทางกฎหมายหรือตัวแทนเว้นแต่คู่พิพาทเป็นผู้เยาว์หรือไร้ความสามารถ เหตุผลที่ห้ามก็เพื่อให้การระงับข้อพิพาทมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยอาศัยสมมติฐานที่ว่าความช่วยเหลือหรือการแทรกแซง โดยที่ปรึกษากฎหมายหรือตัวแทนจะลดโอกาสในการประνομข้อพิพาทได้สำเร็จ โดยทฤษฎีแล้วเมื่อคู่กรณีได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลภายนอก จะก่อให้เกิดความเป็นปฏิกิริยาแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้การระงับข้อพิพาทยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น

เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ข้อตกลงทุกอย่างต้องบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและลงลายมือชื่อของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยมีประธานกรรมการประโนมหรือหัวหน้าคณะผู้ประโนมเป็นผู้ลงนามเป็นพยานแล้วแต่กรณี ซึ่งการประνομข้อพิพาทนั้นเป็นเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องกันได้ คดีที่อยู่ในอำนาจของสภาคณะกรรมการประνομข้อพิพาทของหมู่บ้านโดยหลักไม่อาจที่จะนำมาฟ้องในศาลหรือในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อให้ทำการพิพากษาชี้ขาดได้ เว้นแต่ว่าคู่กรณีได้มาเผชิญหน้ากันต่อหน้าประธานคณะกรรมการประνομข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน หรือต่อหน้าหัวหน้าคณะผู้ประโนมแล้วปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้สำเร็จ

ในทางปฏิบัติข้อพิพาทที่อยู่ภายในขอบเขตของระบบการประνομพิพาทระดับหมู่บ้านต้องนำไปสู่ผู้นำหมู่บ้านก่อนเพื่อให้ประνομข้อพิพาทไม่สำเร็จค่อยส่งต่อให้คณะผู้ประโนมและอยู่ภายใต้การควบคุมสอดส่องดูแลของคณะกรรมการประνομข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน อำนาจการควบคุมคณะผู้ประโนมกระทำโดยผู้นำหมู่บ้านในฐานะประธานของคณะกรรมการประνομข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน ซึ่งศาลจะเป็นผู้สอดส่องกำกับดูแลงานของคณะกรรมการประνομ

ข้อพิพาท โดยจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับผู้ประนอมในการหาหรือเกี่ยวกับปัญหา โดยติดต่ออย่างใกล้ชิดให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายรัฐ คำสั่ง กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่ผู้ประนอมควรรู้ และคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านจะมีการประชุมปกติเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระหว่างบรรดาสมาชิกและประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทฉันท์มิตรและเพื่อให้คณะผู้ประนอมมีส่วนร่วมกันในการสังเกตและประสบการณ์ในการทำให้การประนอมข้อพิพาทสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยภาพรวม คาทารุงกั๋ง พัมบารางโก้ย คือระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ นั่นคือ ระดับบารางโก้ย หรือหมู่บ้าน ระบบนี้เป็นระบบยุติธรรมที่ยึดแนวทางของการปรึกษาหารือ (Consultation) การสานเสวนา (dialogues) การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (mediation) หรือการประนีประนอม (conciliation) และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเอง (negotiation) ในกรณีที่มีความหวั่งกังวลในปัญหาร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่บรรลุข้อตกลงอย่างฉันท์มิตร แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมายอย่างยืดเยื้อในวันที่ 15 กรกฎาคม 2536 ศาลฎีกาหรือศาลสูงของฟิลิปปินส์ ยังได้มีหนังสือเวียนถึงผู้พิพากษา ว่าในการไต่สวนคดีที่มาจากหมู่บ้านก่อนดำเนินการกระบวนการฟ้องกันในศาลหรือต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามถือเป็นเงื่อนไขว่าทุกกรณีจะต้องผ่านกระบวนการประนีประนอมในหมู่บ้านก่อน

ความแตกต่างระหว่าง “กระบวนการคาทารุงกั๋ง พัมบารางโก้ย ที่ใช้ในหมู่บ้าน” กับ “กระบวนการในศาลยุติธรรม” ในฟิลิปปินส์ กระบวนการคาทารุงกั๋ง พัมบารางโก้ย ที่ใช้ในหมู่บ้านของฟิลิปปินส์ ไม่ใช่ทั้งการตัดสินพิพากษา โดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือการใช้การพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน แต่เป็นกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่ตรงประเด็นและได้ผลดี เพราะมีการดำเนินการอย่างทันทีทันใดตรงไปตรงมา ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย รวดเร็ว นอกจากนั้นผลของข้อตกลงหรือการชดเชยที่ตกลงกันในระบบนี้มีผลบังคับเช่นเดียวกับการตัดสินพิพากษาในศาล กระบวนการดังกล่าวทำให้คดีจำนวนมากที่อาจจะต้องล่าช้าเพราะกระบวนการทางยุติธรรมทางหลัก สามารถจบลงในระดับต่ำสุด คือระดับหมู่บ้านได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหาโดยมองว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ตั้งใจที่จะลดความล่าช้าในศาล การกระทำผิดที่ต้องรวางโทษเกินหนึ่งปี หรือปรับเกินกว่าห้าพันเปโซจะไม่นำมาใช้ในการหาข้อตกลง แบบสมานฉันท์ที่สำคัญคือการใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (mediation) ซึ่งคู่กรณีเป็นผู้ร่วมกันหาทางออกหรือร่วมกันตัดสิน ผลจึงเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย

4) การระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์

ตามกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์ มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commision Of Election : COMELEC อ่านตามภาษาท้องถิ่นว่า โค มี เหล็ก)²⁰ เป็นองค์กรอิสระตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1940 เพื่อควบคุมเลือกตั้ง โดยมีจุดประสงค์ให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย โดย COMELEC ได้กำหนดวิธีการรณรงค์หาเสียง ที่เคร่งครัดขึ้นเพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์และยุติธรรม อาทิเช่น การกำหนดขนาดโปสเตอร์ในการหาเสียง และผู้สมัครจะติดโปสเตอร์ได้เฉพาะสถานที่สาธารณะเท่านั้น ซึ่งการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในลักษณะนี้จะกระทำได้ไม่เกิน 90 วัน ส่วนการหาเสียงเลือกตั้งด้วยการแจกแผ่นพับและใบปลิวนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถกระทำได้ตลอดเวลา แต่ต้องระบุว่ากลุ่มใดหรือผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนการทำแผ่นพับนั้นบ้าง นอกจากนี้ ยังห้ามมอมสิ่งของต่างๆ ที่ถือเป็นของกำนัล เช่น เสื้อมีด เป็นต้น

เมื่อมีการร้องคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือร้องคัดค้านผลการเลือกตั้ง ในกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ กล่าวว่าเรื่องร้องคัดค้านดังกล่าวจะถูกพิจารณาโดยศาลชำนาญพิเศษในการตัดสินคดีเลือกตั้ง ซึ่งจะทำหน้าที่ตัดสินเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง คุณสมบัติของสมาชิกสภา โดยทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งกรรมการพิเศษที่จะมาทำหน้าที่ตัดสินคดีเลือกตั้งภายใน 30 วันหลังจากมีการเลือกตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา โดยกรรมการพิเศษที่จะมาทำหน้าที่ตัดสินคดีเลือกตั้งจะมีกรรมการเป็นองค์คณะ ทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วย สมาชิกจากศาลสูง²¹จำนวน 3 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าผู้พิพากษา (Chief Justice) และอีก 6 คนที่เหลือจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน²² โดยกรรมการพิเศษที่ตัดสิน

²⁰ HALALAN 2010: การเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ ตอนที่ 1: เครื่องนับคะแนนอัตโนมัติ PCOS. จาก <http://www.eastasiawatch.in.th/article.php?id=131> สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2556

²¹ ศาลสูงของประเทศฟิลิปปินส์ ประกอบด้วย ประธานศาลสูงและคณะผู้พิพากษาศาลสูง 14 คนศาลสูงมีอำนาจปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ ถ้าหากไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน หรือป่วยไม่สามารถปกครองประเทศได้ รวมทั้งพิพากษาคดีข้อได้แย้งต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี หรือกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับประธานาธิบดีตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังพิจารณาคดีต่างๆ ที่มาจากศาลอุทธรณ์

²² เขียน นิรันดร์นุต ,ภคพงศ์ พหลโยธิน และวัชรวิธ ธิตินันท์. (2549). “การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ศึกษากรณีสาธารณรัฐฟิลิปปินส์.” สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.หน้า 69

การเลือกตั้งนี้จะไม่เป็นส่วนหนึ่งของสภา แต่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีอำนาจในการออกกฎระเบียบ ขึ้นมาควบคุมการดำเนินการในการตัดสินใจของตนเอง

การพิจารณาฟ้องร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์มีหลายระดับ ดังต่อไปนี้²³

ก) ในระดับท้องถิ่น ให้ COMELEC เป็นผู้พิจารณาคดีในเบื้องต้น โดยมีแผนกกฎหมายของ COMELEC พิจารณา แต่ผู้สมัครอาจยื่นอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้ตามสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ข) ถ้าเป็นคดีการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาล่าง²⁴ ก็ให้ส่งเรื่องผ่าน COMELEC ไปยังคณะตุลาการการเลือกตั้งสภาล่าง (Representative Electoral Tribunal) หรือศาลชำนาญพิเศษในการตัดสินคดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคณะกรรมการพิจารณาตัดสินกรณีเลือกตั้งสภาล่าง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน โดยมีประธานอาวุโสที่มาจากศาลฎีกาเป็นประธาน ได้รับการแต่งตั้งจากกรรมการแต่งตั้ง (Commission on Appointments) ประกอบด้วยสมาชิกสภาสูง 12 คน สมาชิกสภาล่าง 12 คน โดยให้เลือกกันเองทั้งสองสภาให้สมาชิกสภาสูงเป็นประธาน

ค) ถ้าเป็นคดีเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสภาสูง ก็ให้ COMELEC ส่งไปที่คณะกรรมการพิจารณาตัดสินกรณีเลือกตั้งสภาสูง (Senate Electoral Tribunal) หรือศาลชำนาญพิเศษในการตัดสินคดีเลือกตั้ง ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน โดยมีประธานอาวุโสที่มาจากศาลฎีกาเป็นประธาน ได้รับการแต่งตั้งจากกรรมการแต่งตั้ง (Commission on Appointments) ประกอบด้วยสมาชิกสภาสูง 12 คน สมาชิกสภาล่าง 12 คน โดยให้เลือกกันเองทั้งสองสภาให้สมาชิกสภาสูงเป็นประธาน

²³ สิดา สอนศรี และคณะ. (2547). *การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย*. สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 202

²⁴ รัฐสภาของฟิลิปปินส์ประกอบด้วย 2 สภาคือ สภาสูง (Upper House) มีสมาชิก 24 คน ได้รับการเลือกตั้งในระดับชาติทั่วประเทศ อยู่ในวาระ 6 ปี แต่มีการเลือกตั้งใหม่ทุก 3 ปี เฉพาะผู้ที่มีคะแนนอยู่ในอันดับที่ 13-24 และสภาล่าง (Lower House หรือ House of Representatives) มีสมาชิก 250 คน มาจาก Party List 50-52 คน และที่เหลือมาจากการเลือกตั้งในระดับเขต (จากจังหวัด อำเภอ เทศบาล หมู่บ้านหรือbarangay) อยู่ในวาระ 3 ปี ไม่เกิน 3 วาระติดต่อกัน

ง) ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ให้ศาลฎีกาพิจารณาโดยตรง

ในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง ไม่ว่า จะเริ่มต้นที่ศาลใด ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องไปถึงศาลฎีกาได้ เพราะเป็นสิทธิอันชอบธรรมของพลเมืองที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาคดีเลือกตั้งในบางครั้งล่าช้า ฝ่ายโจทก์ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ในบางรายจึงยุติการฟ้องร้องไปเอง

3.2.2 ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย เป็นประเทศในกลุ่มอาเซียน (: ASEAN : สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: The Association of South East Asian Nations)²⁵ มีเมืองหลวงคือกรุงจาการ์ตา มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

1) คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Indonesian Electoral Commission หรือ Kamisi Pemilihan Umum:KPU) ก่อตั้งขึ้นตามมาตรา 22E ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ.1945 เป็นรูปแบบของหน่วยงานอิสระ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 22E (5) กำหนดไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติที่มีความเป็นอิสระมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งทั่วไป” กฎหมายเลขที่ 22 ค.ศ.2007 ว่าด้วยผู้จัดการเลือกตั้ง ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งในระดับชาติไปจนถึงระดับหน่วยเลือกตั้ง คุณสมบัติและกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในทุกระดับ โครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการ และเรื่องงบประมาณ คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เป็นหน่วยงานอิสระประกอบด้วยกรรมการที่มีความเป็นกลาง ไม่ขึ้นกับพรรคการเมืองหรือรัฐบาล และมีหน้าที่จัดการเลือกตั้งเพียงหน่วยงานเดียวตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับชาติ (จำนวน 7 คน) ระดับจังหวัด (จำนวน 5 คน) และระดับอำเภอ (จำนวน 5 คน) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับตำบล (จำนวน 5 คน) ระดับหมู่บ้าน (จำนวน 3 คน) และระดับหน่วยเลือกตั้ง (จำนวน 7 คน) ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับชาติ รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งทุกระดับโดยอาจมอบหมายอำนาจหรือความรับผิดชอบบางประการให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดขึ้น

²⁵ ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย. สืบค้นเมื่อ 27 สิงหาคม 2556,

ตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด พนักงานการเลือกตั้งระดับตำบลขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอ พนักงานการเลือกตั้งระดับหมู่บ้านขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอผ่านทางพนักงานการเลือกตั้งระดับตำบล เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอำเภอผ่านทางพนักงานการเลือกตั้งระดับหมู่บ้าน

การเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มี 3 ประเภท²⁶ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติในระดับชาติและท้องถิ่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งการเลือกตั้งทุกประเภทดังกล่าวจัดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานอิสระ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจในการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งบังคับใช้อำนาจทางปกครองของกฎหมายเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการเลือกตั้ง ดังนี้

- ก) กำหนดนโยบายการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น
- ข) การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- ค) แบ่งเขตเลือกตั้ง
- ง) กำหนดว่าพรรคการเมือง และ/หรือผู้สมัครคนใดสามารถลงแข่งขันเลือกตั้งได้
- จ) กำหนดกรอบระยะเวลาและสถานที่สำหรับการหาเสียงเลือกตั้งด้วยการหาหรือร่วมกับผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง
- ฉ) ออกกฎระเบียบและควบคุมกองทุนสำหรับการหาเสียงเลือกตั้ง
- ช) วางแผนในการให้บริการการเลือกตั้ง
- ซ) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้ง
- ฌ) ให้ข้อมูลที่สำคัญแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- ญ) ดำเนินการเรื่องลอจิสติกส์ของการเลือกตั้ง
- ฎ) รับรองผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง
- ฏ) บริหารจัดการ การลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการรวมผลคะแนนเลือกตั้ง

²⁶ ประพันธ์ นัยโกวิท. (2552). “การเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย.” 11 ปี กกต.การเรียนรู้ประชาธิปไตยเพื่ออนาคต. หน้า 124-126

ฐ) ประกาศและรับรองผลการเลือกตั้ง

2) หน่วยงานควบคุมดูแลการเลือกตั้งและคณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง

ตามกฎหมายเลขที่ 22 ค.ศ.2007 ว่าด้วยผู้จัดการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้มีหน่วยงานควบคุมดูแลการเลือกตั้ง และคณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ดังนี้

ก) หน่วยงานควบคุมดูแลการเลือกตั้งซึ่งติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการเลือกตั้งทั่วไป (Badan Pengawas Pemilu:Bawaslu)

ข) คณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในระดับจังหวัด (Panitia Pengawas Pemilu Provinsi:Panwaslu Provinsi) ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดย Bawaslu เพื่อติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการเลือกตั้งทั่วไปในระดับจังหวัด

ค) คณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในระดับอำเภอ/เทศบาล (Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota:Panwaslu Kabupaten/Kota) ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดย Bawaslu เพื่อติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการเลือกตั้งทั่วไปในระดับอำเภอ/เทศบาล

ง) คณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในระดับตำบล (Panitia Pengawas Pemilu Kacamatan:Panwaslu Kacamatan) ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดย Bawaslu เพื่อติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการเลือกตั้งทั่วไปในระดับตำบล

จ) การควบคุมดูแลการเลือกตั้งในพื้นที่ (Pengawas Pemilu Lapangan: Panwaslu Lapangan) ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดย Panwaslu Kacamatan เพื่อติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการเลือกตั้งทั่วไปในระดับหมู่บ้าน

ฉ) การควบคุมดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ (Pengawas Pemilu Luar Negeri) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย Bawaslu เพื่อติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการเลือกตั้งทั่วไปในต่างประเทศ

ช) สภากิตติมศักดิ์ (Dewan Kehormatan) เป็นกลไกของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับชาติและระดับจังหวัด รวมถึงหน่วยงานควบคุมดูแลการเลือกตั้งในการจัดการกับประเด็นการละเมิดแนวจริยธรรมในการบริหารจัดการเลือกตั้ง

3) การร้องเรียนการเลือกตั้งและการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือมีการละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดทางอาญาคือการกระทำที่เข้าข่ายลักษณะความผิดที่มีโทษจำคุก และ/หรือโทษปรับทางอาญา หรือความผิดทางปกครอง คือความผิดตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเลือกตั้งแต่ไม่เข้าข่ายลักษณะที่มีโทษจำคุก และ/หรือโทษปรับ

พลเมืองสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง และผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง สามารถยื่นข้อร้องเรียนอันเกิดจากการกระทำความผิดในการเลือกตั้ง ต่อหน่วยงานควบคุมดูแลการเลือกตั้ง (Bawaslu) คณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในระดับจังหวัด (Panwaslu Provinsi) และผู้ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ ภายหลังจากพิจารณา ทบทวนข้อร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานควบคุมดูแลการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการ ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในระดับจังหวัด จะวินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดทาง อาญาหรือทางปกครอง หากเป็นความผิดทางปกครองหน่วยงานควบคุมดูแลการเลือกตั้ง หรือ คณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในระดับจังหวัด ก็จะรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้พิจารณาต่อไป

กรณีเป็นความผิดทางอาญา หน่วยงานควบคุมดูแลการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการ ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในระดับจังหวัด ก็จะรายงานต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ และสำนักงานอัยการ สูงสุดแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Office of the Attorney General of the Republic of Indonesia) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาในศาล

3.2.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล

สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล²⁷ เป็นประเทศในเอเชียใต้ ตั้งอยู่ทางทิศใต้ ของเทือกเขาหิมาลัย ทิศเหนือติดกับแคว้นทิเบตของจีน ทิศใต้ติดกับอินเดีย ประกอบด้วยชนหลาย เชื้อชาติ มีประวัติศาสตร์อันยาวนานกว่า 2,000 ปี โดยเริ่มจากชนเผ่า Kirates ในเขตหุบเขา กาฐมาณฑุ ต่อมาในราวคริสต์วรรษที่ 4 ตระกูลลิขณวี (Lichhavis) ได้ปกครองดินแดนแถบนี้ โดยได้รับอิทธิพลฮินดูและพุทธจากอินเดีย ประวัติศาสตร์เนปาลได้ปรากฏเด่นชัดขึ้นเมื่อราชวงศ์ มัลละ (Malla) ได้ปกครองพื้นที่ทางตะวันตกของเนปาล และหุบเขากาฐมาณฑุ (Kathmandu Valley) ทั้งหมดในพุทธศตวรรษที่ 18-21 ต่อมาราชอาณาจักรของราชวงศ์มัลละถูกแบ่งออกเป็น 3 อาณาจักรคือ กาฐมาณฑุ ภักตะปุรี ละลิตปุรี(ปะถุน) และกิริติปุรี (ราชอาณาจักร Bhadgaon และราชอาณาจักร Patan)

กษัตริย์แห่งราชวงศ์มัลละผู้ปกครองกรุงกาฐมาณฑุได้ให้การสนับสนุนในด้านศิลปะ และวัฒนธรรมอย่างเต็มที่ ต่อมามีการรณรงค์ในเรื่องการรวมชาติโดยกษัตริย์ปฤถวี นารายัณชาห์ มหาราช (King Prithvi Narayan Shah the Great) ในปี พ.ศ. 2311 ซึ่งพระองค์ทรงเป็นต้น ราชวงศ์ชาห์ในปัจจุบัน กษัตริย์ปฤถวี นารายัณ ชาห์ มหาราชได้สถาปนาราชอาณาจักร Gorkha โดย รวบรวมอาณาจักรทั้งหมดของเนปาลเป็นอาณาจักรเดียว ต่อมาเนปาลได้รับชัยชนะ

²⁷ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2556,

ในการทำสงครามกับผู้รุกราน อาทียกฤษด้านอินเดีย และจีนทางด้านทิเบต ในช่วงนี้เนปาลปกครองโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศในบรรดาศักดิ์ “รานะ” (Rana) ที่สืบทอดกันมาในตระกูล Shamsher ประมาณ 100 ปี ช่วงดังกล่าวกษัตริย์เป็นประมุขแต่เพียงในนามเท่านั้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2493 อำนาจในการบริหารประเทศจึงกลับคืนมาสู่กษัตริย์อีกครั้งซึ่งในขณะนั้นคือ สมเด็จพระราชาธิบดีทริภูวัน (Tribhuvan) และขณะเดียวกัน พรรค Nepali Congress (NC) ได้ก่อตั้งขึ้นเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกในเนปาล กษัตริย์แห่งราชวงศ์ชาห์ได้ขึ้นครองราชย์ปกครองประเทศต่อจากราชวงศ์มัลละ

การปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2493 เป็นการสิ้นสุดช่วงการปกครองโดยบรรดาศักดิ์รานะ ที่ปกครองประเทศเป็นระยะเวลา 104 ปี (พ.ศ. 2389-2493) หลังจากการล่มสลายของการปกครองโดยตระกูลของรานะในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2494 เนปาลเริ่มให้ความสนใจกับระบอบการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย จากนั้นได้มีการนำการปกครองแบบรัฐสภาที่มีรัฐบาลผสมมาใช้ในปี พ.ศ. 2502 สมเด็จพระราชาธิบดีมเหศวรา (Mahendra) ได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญ และได้จัดให้มีการเลือกตั้ง โดยมีนาย B.P. Koirala หัวหน้าพรรค NC ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2505 ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดการปกครองให้เป็นระบบปंचायत (Panchayat System) หรือระบบรัฐสภาแบบสภาเดียวและไม่มีพรรคการเมือง

ช่วงต้นปี พ.ศ. 2533 มีการชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจลเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยแบบมีพรรคการเมืองหลายพรรค (Multi-Party System) โดยมีการแทรกแซงจากชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอินเดีย เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2533 สมเด็จพระราชาธิบดีฟีเรนทรา บิรั บิกรัม ชาร์เทพ (Birendra Bir Bikram Shah Dev) ทรงประกาศยกเลิกข้อห้ามที่มีให้พรรคการเมืองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 รัฐสภานเนปาลได้ผ่านกฎหมายที่จะเปลี่ยนเนปาลเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตย โดยมีผลหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2551

ในวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 รัฐบาลเนปาลประกาศยกเลิกระบอบกษัตริย์ สถาปนาสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยขึ้น โดยกำหนดให้ชฎาเนนทระและพระบรมวงศานุวงศ์ต้องเสด็จออกจากพระราชวังภายใน 15 วัน และกำหนดให้วันที่ 28-30 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 เป็นวันหยุดราชการ

ในปัจจุบันเนปาลเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ มีนายราม บารัน ยาดีฟ เป็นประธานาธิบดีคนแรก (พ.ศ.2552) จากการลงคะแนนเสียงของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 308 เสียง และนายศิรีชา ปราสาท โกอิราละ อดีตรักษาการประมุขแห่งรัฐทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไป จนกว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่อันนำโดยพรรคคอมมิวนิสต์ลัทธิเหมา หรืออดีตกลุ่มกบฏลัทธิเหมา ซึ่งมีนายประจันดา เป็นผู้นำ

1) คณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตย²⁸

เมื่อการก่อความไม่สงบของกลุ่มกบฏเหมาสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2549 กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดต่างเห็นพ้องต้องกันว่า จำเป็นต้องมีคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่รวมทั้งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นโดยเร็ว ดังนั้นคณะมนตรีแห่งรัฐธรรมนูญจึงเดินหน้า และเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อรัฐบาล โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจะต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งรัฐสภาและการทำประชาพิจารณ์ก่อนที่จะเสนอกลับเข้ามาให้รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเนปาล เป็นหน่วยงานอิสระประกอบด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และกรรมการการเลือกตั้งอีก 4 คน กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เปิดรับคำปรึกษา และความคิดเห็นอย่างกว้างขวางส่งผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดนี้มีความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นที่ยอมรับของสังคม

กระบวนการแต่งตั้ง อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2550 กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และจะสามารถถูกขับออกจากตำแหน่งได้เฉพาะกรณีการถอดถอนผ่านกระบวนการรัฐสภาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3

อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

- ก) จัดการควบคุม กำกับและดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติ และการเลือกตั้งท้องถิ่น
- ข) จัดเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- ค) จัดเตรียมและออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและแนวจริยธรรม

²⁸ สุทธิพล ทวีชัยการ. (2553). “เรียนรู้ระบบการเลือกตั้งและมุมมองของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล.” 12 ปี กกต.ข้ามพันวิกฤต เพื่อการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม. หน้า 201 -206.

ง) วินิจฉัยชี้ขาดการกระทำผิดและข้อโต้แย้งในการเลือกตั้ง รวมทั้งมีอำนาจในการลงโทษ เช่น ปรับ การเพิกถอนคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการยกเลิกการเลือกตั้ง

2) กฎหมายเลือกตั้งและระบบการเลือกตั้ง

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล มี 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติการกระทำผิดทางการเมืองการเลือกตั้งและบทลงโทษ และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีกฎหมายเกี่ยวข้องอีก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติศาลสภาร่างรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ รูปแบบการเลือกตั้งมี 2 ระบบ คือ ระบบคะแนนเสียงข้างมาก (First – Past – The – Post) และระบบสัดส่วน (Proportional Representation) ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ

3) การร้องเรียนการเลือกตั้งและการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ก็ปรากฏการละเมิดแนวจริยธรรมจำนวนมาก ทั้งในรูปของความรุนแรง และการข่มขู่จากบรรดาผู้แข่งขันทางการเมืองและผู้สนับสนุน

เมื่อมีการร้องเรียนการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและลงโทษ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล เน้นนโยบายในการทำให้กระบวนการเลือกตั้งได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการสันติภาพทั้งหมด หากมีการใช้ยุทธศาสตร์ที่แข็งกร้าวเกินไปในการวินิจฉัยชี้ขาด อาจส่งผลร้ายกับการเลือกตั้ง และกระทบต่อการยอมรับในกระบวนการและผลการเลือกตั้งจากบรรดาผู้แข่งขันทางการเมือง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล เชื่อว่าการนำเอาทุกบรรทัดฐานมาใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดการละเมิดแนวจริยธรรมในการเลือกตั้งอย่างเข้มงวด ไม่เพียงแต่จะเป็นผลเสียต่อการเลือกตั้งเท่านั้น แต่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการสันติภาพทั้งหมดด้วย ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลจึงเลือกแนวทางที่จะใช้การไกล่เกลี่ย และตักเตือนมากกว่าการใช้บทลงโทษที่เข้มงวดตามบทบัญญัติของกฎหมาย

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล มีอำนาจในการพิจารณาและตัดสินเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจนถึงสิ้นสุดวันเลือกตั้ง โดยจะมีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น และใช้เวลาในการพิจารณาคัดสินประมาณ 2 – 3 วัน ถึง 1 สัปดาห์ โดยภายหลังจากวันเลือกตั้ง ข้อร้องเรียนจะถูกยื่นต่อศาลสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ศาลฎีการ่างรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นศาลชั่วคราว เพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายหลังวันเลือกตั้ง ประกอบด้วยผู้พิพากษาจากศาลฎีกาจำนวน 3 ท่าน ประกอบขึ้นเป็นองค์คณะ เพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนการเลือกตั้ง (คล้ายกับการพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลังประกาศผลการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 239)

3.2.4 ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ตั้งอยู่ใต้สุดของทวีปแอฟริกา ทิศเหนือติดกับนามิเบีย บอตสวานา ซิมบับเว ทิศตะวันออกเฉียงเหนือติดกับโมซัมบิกและสวาซิแลนด์ ทิศตะวันตกติดกับมหาสมุทรอินเดีย ทิศตะวันตกติดกับมหาสมุทรแอตแลนติก พื้นที่ 1,219,090 ตารางกิโลเมตร ประชากร 50.6 ล้านคน (ปี 2554) ศาสนา Zion Christian ร้อยละ 11.1 Pentacostal/Charismatic ร้อยละ 8.2 Catholic ร้อยละ 7.1 Methodist ร้อยละ 6.8 อิสลามร้อยละ 1.5 คริสต์นิกายอื่นๆ ร้อยละ 46.5 ไม่มีศาสนา ร้อยละ 15.1 อื่น ๆ ร้อยละ 3.7 มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐและผู้นำรัฐบาล ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี ติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นระบบสองสภา ประกอบด้วยสมาชิกคณะมนตรีเขตการปกครองแห่งชาติ (National Council of Provinces) จำนวน 90 ที่นั่ง (คัดเลือกจากฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละเขตการปกครอง ทั้ง 9 เขต เขตละ 10 ที่นั่ง) มีวาระ 5 ปี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 400 ที่นั่ง ซึ่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ในแบบสัดส่วน มีวาระ 5 ปี (เลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2552) ฝ่ายตุลาการประกอบด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลอุทธรณ์สูงสุด ศาลสูง และศาลปกครอง สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีสภาพอากาศอบอุ่น มีแสงแดดตลอดปี มีกรุงพริทอเรีย (Pretoria) เป็นเมืองหลวง และเป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารประเทศ เมืองเคปทาวน์ (Cape Town) เป็นเมืองศูนย์กลางของฝ่ายนิติบัญญัติ และบลูมฟอนเทน เป็นเมืองศูนย์กลางทางฝ่ายตุลาการ²⁹

แอฟริกาใต้มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนาและเผ่าพันธุ์ มีภาษาที่ใช้เป็นทางการถึง 11 ภาษา ภาษาหลักคือ อังกฤษ และ Afrikaans สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2504 (ค.ศ.1961) ถูกปกครองโดยคนผิวขาวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย และมีนโยบายการปกครองแบบแบ่งแยกเชื้อชาติ (Racial Segregation) และการกีดกันสีผิวอย่างรุนแรง (Apartheid) จนกระทั่งสหประชาชาติประกาศคว่ำบาตรแอฟริกาใต้ในปี 2520 และประเทศสมาชิกขององค์การ

²⁹ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2556,

สหประชาชาติยุติการติดต่อทางการเมืองกับแอฟริกาใต้ แรงกดดันทั้งจากในประเทศ และจากนานาชาติส่งผลให้นโยบายเหยียดผิวในแอฟริกาใต้ผ่อนคลายลง และได้มีการเลือกตั้งอย่างไม่แบ่งแยกเผ่าพันธุ์ครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2537 โดยผู้นำชาวผิวดำที่มีบทบาทสำคัญในการยุตินโยบายเหยียดผิวคือ นายเนลสัน แมนเดลา (Nelson Mandela) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีผิวดำคนแรก (ดำรงตำแหน่งระหว่างปี 2537-2542) และพรรคการเมือง African National Congress (ANC) ซึ่งเป็นพรรคแกนนำในการต่อสู้รัฐบาล Apartheid ชนะการเลือกตั้งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาล และครองอำนาจการเมืองต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน³⁰

1) คณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้³¹ ประกอบด้วย กรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน ส่วนในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทั้ง 9 จังหวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบการเลือกตั้งในจังหวัดของตนเอง โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ได้แก่ การจัดหาเจ้าหน้าที่ การจัดการเลือกตั้ง การดูแลพื้นที่ในการจัดการเลือกตั้ง ส่วนเรื่องข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (ส่วนกลาง)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติงานภายใต้กฎหมาย ซึ่งจัดทำรูปเล่มไว้ จำนวน 3 เล่ม เล่มที่หนึ่ง ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเทศบาล เล่มที่สอง เป็นเล่มที่มีความสำคัญคือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการปกครองประเทศและจะนำพาชาวแอฟริกาใต้ไปสู่วิถีชีวิตแห่งความเป็นประชาธิปไตย ส่วนเล่มที่สามคือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่น ประเด็นทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้งบรรจุอยู่ในหนังสือทั้ง 3 เล่มดังกล่าว

การแบ่งส่วนงานของการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

1. งานการบริหารจัดการสำนักงาน
2. งานการบริหารจัดการเลือกตั้ง
3. งานการเข้าถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

³⁰ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2556,

จาก <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/detail.php?ID=88#2>

³¹ ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจัย (คสว) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2556). รายงานการศึกษาดูงาน ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเมืองเคปทาวน์ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้

โดยการเข้าถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมภายนอกสำนักงานซึ่งมีความสำคัญมากในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมาตรการแรก คือการให้การศึกษาแก่ภาคพลเมืองและการศึกษาประชาธิปไตย ซึ่งกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มประชาสังคม กลุ่มเยาวชนต่างๆ โดยการให้ความรู้ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งหรือความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่านั้น แต่เป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและหน้าที่พลเมืองต่างๆ ส่วนมาตรการที่สอง เป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งและให้ความรู้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ประมาณช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายนปี พ.ศ. 2557 ซึ่งจะมีการเลือกตั้งในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาคี จะเริ่มดำเนินการตามมาตรการนี้ตั้งแต่เดือนสิงหาคมปีนี้ (พ.ศ.2556) โดยแบ่งเป็น 2 ช่วง ช่วงแรกจะดำเนินการลงพื้นที่เพื่อให้ข้อมูลต่างๆ แก่ประชาชนช่วงที่สอง เป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง โดยการดำเนินการช่วงที่สองนั้นจะดำเนินการก่อนการลงคะแนนเลือกตั้งประมาณ 2 เดือน เกี่ยวกับกระบวนการต่างๆ ในหน่วยเลือกตั้ง ส่วนมาตรการที่สาม คือ การสื่อสาร เช่น กรณีที่จะมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง คณะทำงานจะลงไปในพื้นที่ในชุมชนเพื่อจะสื่อสารกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ได้รับข้อมูลอย่างเต็มที่ และภายหลังจากลงคะแนนเลือกตั้งแล้ว จะมีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจความพึงพอใจอีกครั้งหนึ่งด้วย

นอกจากโครงสร้างหลักของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าวแล้ว ยังมีสำนักงานที่สนับสนุนโครงสร้างหลักด้วย กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานแต่ละพื้นที่ซึ่งทำหน้าที่รายงานมายังสำนักงานส่วนกลาง โดยมีสำนักงานสนับสนุนทั้งในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 ท้องถิ่น และ 25 เทศบาล แต่ละส่วนงานจะมีผู้ประสานงานในแต่ละพื้นที่เป็นผู้ประสานงานมายังส่วนกลาง ในการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนงานจะทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดการเลือกตั้งของเทศบาลและท้องถิ่นนั้นๆ โดยในวันเลือกตั้งจะแต่งตั้งผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง รองผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง และกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในแต่ละหน่วย โดยกรรมการทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเมืองจังหวัด สำหรับโครงสร้างที่กล่าวมาแต่ละระดับนั้น ในการจัดการเลือกตั้งครั้งล่าสุด มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้ง รวมทั้งสิ้น 18,000 คน โดยในจำนวนดังกล่าว มีทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำและผู้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว รวมทั้งอาสาสมัครต่างๆ โดยมีการอบรมผู้ปฏิบัติงานก่อนการปฏิบัติหน้าที่

2) การดำเนินจัดการเลือกตั้ง

(1) ในการจัดการเลือกตั้งของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะบัญญัติให้มีคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง³²(Party Liaison Committees:PLCs) การบริหารจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีรูปแบบของความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคม โดยรูปแบบของการบริหารจัดการมีการจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง เรียกว่า คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง (Party Liaison Committees:PLCs) มีหน้าที่หลัก ในการดำเนินการเพื่อให้พรรคการเมืองได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนจังหวัดให้มากที่สุด โดยถือว่าพรรคการเมืองเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการเลือกตั้งที่สำคัญมากที่สุด เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งมาตรา 5 กำหนดให้มีการจัดตั้งและคงไว้ซึ่งการประสานงานและความร่วมมือกับพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นวิถีทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีวิถีปฏิบัติหรือปฏิสัมพันธ์กับพรรคการเมือง ด้วยการก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs)ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหวังต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความราบรื่น ทั้งนี้ จะมี TOR ขึ้นมา สำหรับคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ผู้ที่จะมาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการดังกล่าว มาจากพรรคการเมืองซึ่งมีผู้แทนอยู่ในสภาแต่ละระดับ จะได้รับเลือก 2 คน ส่วนพรรคการเมืองอื่นที่ไม่ได้มีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) จะมีหน้าที่ประสานงานให้พรรคการเมืองอื่นดังกล่าวเข้าร่วมงานด้วย ด้วยการทำความร่วมมือกัน โดยจุดประสงค์หลักของการมีคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองนี้ เพื่อจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการต่างๆ ในการเลือกตั้ง เพราะบางครั้งมีพรรคการเมืองมาจัดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมืองล่าช้ากว่าพรรคการเมืองอื่นๆ จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) ที่จะเป็นผู้แจ้งข้อมูลต่างๆ ว่าขั้นตอนกระบวนการในการเลือกตั้งเป็นอย่างไรบ้าง สำหรับในการบริหารจัดการ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs)

³² ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มาตรา 5(g) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดตั้งและควบคุมการประสานงานและความร่วมมือกับพรรคการเมือง ซึ่งหนึ่งในวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถปฏิสัมพันธ์กับพรรคการเมืองต่างๆ ได้คือ การก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง (Party Liaison Committees:PLCs) ตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง (Regulation on Party Liaison Committees) ค.ศ.1998

ในระดับจังหวัด ส่วนในระดับต่างๆ จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่แต่ละระดับเข้าไปเป็นประธานในระดับท้องถิ่น ในกรณีคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs)หลัก ไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ ก็สามารถมอบอำนาจให้ผู้แทนมาร่วมประชุมแทนได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) เปรียบเสมือนเครื่องมือในการให้คำปรึกษา การสร้างความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างคณะกรรมการ การเลือกตั้งกับพรรคการเมือง ในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง วัตถุประสงค์เพื่อจะให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในการประชุมอาจมีการกำหนดให้เชิญผู้แทนจากส่วนต่างๆ นอกเหนือจากพรรคการเมืองซึ่งมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงต่างๆ สถาบันของรัฐ สื่อมวลชน องค์กรเอกชน(NGO) เพื่อที่จะให้ส่วนหรือกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ แจ้งความประสงค์ต่อคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) ว่าต้องการอะไรบ้างในการเลือกตั้ง เช่น กลุ่มคนตาบอดอาจแจ้งความต้องการเกี่ยวกับในเรื่องการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) ก็จะเรียกกลุ่มเหล่านี้ให้มาร่วมประชุม หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) คือ เป็นลักษณะสื่อกลางสำหรับเชิญพรรคการเมืองเพื่อมาเจรจาต่อรองกัน โดยคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) จะเสนอทางเลือกให้กับคู่กรณี หรือกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับพรรคการเมือง คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) ก็จะศึกษาทางเลือกต่าง ๆ มานำเสนอ เพื่อให้หาทางออกและตกลงกันได้ ก่อนที่จะนำเรื่องพิพาท หรือข้อขัดแย้งไปสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ตัวอย่างเช่น กรณีการแบ่งหน่วยเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) จะเชิญพรรคการเมืองที่มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาพูดคุยเจรจากันว่าการแบ่งเขตพื้นที่เลือกตั้งจะมีผลกระทบกับพรรคการเมืองหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวอย่างไรบ้างหรือไม่ และพรรคการเมืองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นมีความประสงค์อย่างไร

สำหรับในระดับหน่วยเลือกตั้งนั้น มีคณะกรรมการประสานงานระดับหน่วยหรือ PLCs ซึ่งมีลักษณะคล้ายประธานประจำหน่วยเลือกตั้งทำหน้าที่เหมือนเป็นเจ้าพนักงานผู้ได้รับอำนาจในการดำเนินการในการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) จะมอบอำนาจให้คณะกรรมการประสานงานหรือ PLCs ระดับหน่วยเลือกตั้งมีอำนาจตัดสินในวันลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และวันลงคะแนนเลือกตั้ง ในการตัดสินข้อโต้แย้งต่างๆ ณ วันดังกล่าวได้

กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า อาจมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเชิญคณะกรรมการประสานงาน

พรรคการเมือง(PLCs) มาร่วมประชุมปรึกษาเพื่อวางกฎเกณฑ์หรือกำหนดกรอบกฎหมายฉบับใหม่ด้วย

การประชุมของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs)ระดับจังหวัด จะเชิญประชุมประมาณเดือนละหนึ่งครั้ง ส่วนระดับท้องถิ่นอาจมีการเชิญประชุมบ่อยครั้ง โดยองค์ประชุมของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs)ไม่มีผลต่อการประชุม เนื่องจากที่ประชุมไม่มีอำนาจในการลงมติใดๆ โดยเป็นเพียงคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้คำปรึกษาหารือเท่านั้น สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการประสานงานพรรคการเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับสมาชิกภาพของกรรมการดังกล่าวซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในสภาแต่ละระดับ กล่าวคือ ตราบใดที่พรรคการเมืองนั้นยังคงมีสมาชิกอยู่ในสภาทั้งสามระดับก็สามารถยังคงไว้ซึ่งสถานะของกรรมการประสานงานพรรคการเมืองในระดับนั้นๆ ได้ แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคได้ตามความเหมาะสม ส่วนค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) นั้นในทางปฏิบัติพยายามให้มีค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด เนื่องจากโครงสร้างของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหนึ่งในสมาชิกด้วย และมีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางธุรการของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง(PLCs) จึงทำให้เรื่องร้องเรียนคัดค้านของแอฟริกันน้อยลง สำหรับการประชุมแต่ละครั้งจะจัดการประชุมเป็นทางการ ประกอบไปด้วย วาระการประชุม ความคิดเห็นของคณะกรรมการ รายงานการประชุม รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม โดยบันทึกทั้งหมดเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่มีการพูดคุยกันในที่ประชุมไว้เป็นหลักฐาน

(3) การคัดค้านการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน และการดำเนินการในคดีอาญา

การสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งหรือข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งนั้น คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งทั้งหมดจะถูกส่งไปที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง(ส่วนกลาง)เท่านั้น โดยไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยหากมีเรื่องคัดค้านหรือเรื่องเกี่ยวกับข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งในระดับจังหวัดเรื่องดังกล่าวจะถูกส่งไปยังหัวหน้าสำนักงานระดับจังหวัดซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะร่วมกับศาลเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป สำหรับในส่วน of สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาเจ้าหน้าที่ การจัดการเลือกตั้ง การดูแลพื้นที่ในการจัดการเลือกตั้ง ส่วนเรื่องข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง(ส่วนกลาง) เท่านั้น

สำหรับการจัดการเกี่ยวกับข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งนั้น ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการอย่างเป็นทางการไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลเลือกตั้งนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง (Party Liaison Committees: PLCs) ที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทก่อน โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่ประสานให้มีการเจรจาพูดคุยกัน หากไม่สามารถยุติข้อพิพาทหรือไม่สามารถตกลงกันได้ จึงจะนำเรื่องสู่กระบวนการในชั้นศาลต่อไป หากเกิดข้อโต้แย้งในระดับหน่วยเลือกตั้ง ก็จะมีคณะกรรมการเจรจาไกล่เกลี่ยที่ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าว ส่วนกรณีมีการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมายอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการตามกฎหมาย

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็น การให้ความยุติธรรมที่เกิดจากการพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งต้องยึดหลักการเกี่ยวกับการ ให้ความยุติธรรมทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง อีกทั้งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่อง การร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนถึงกระบวนการก่อน มีคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เนื่องจากที่ผ่านมามีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้ง เชิงสมานฉันท์ พ.ศ.2550 มาบังคับใช้ โดยกฎดังกล่าวเกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การบังคับใช้ อันส่งผลกระทบต่อกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 และแนวทางการแก้ไข

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนและสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริง ตลอดจนวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายของการ เลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอาศัยอำนาจดังกล่าวในการออกกฎ คือ ระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน พ.ศ 2554 ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับ การบังคับใช้กฎหมายดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกฎหมายการเลือกตั้ง อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลันเมื่อมีกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้รับสมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยระบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการร้องเรียนและการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เนื่องจากระบียบดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดขั้นตอน วิธีการ ตลอดจนกระบวนการในการร้องเรียนและพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ซึ่งระบียบดังกล่าวยังเป็นกฎที่บังคับใช้ทั้งในส่วนการเลือกตั้งระดับชาติและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยเมื่อพิจารณาเนื้อหาและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 จะเห็นได้ว่าเกิดปัญหาจากการบังคับใช้ระบียบดังกล่าว คือ ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสืบสวนและสอบสวนตลอดจนวินิจฉัยชี้ขาดในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการสืบสวนและสอบสวนตลอดจนไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างชัดเจน¹ ในทางกลับกันการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีการกำหนดให้ห้ามมีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเกินหนึ่งปี นับจากวันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถูกกำหนดไว้ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

¹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 65 กำหนดเพียงว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความเห็นของคณะอนุกรรมการวินิจฉัย เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสืบสวนสอบสวน หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีความเห็น โดยเร็ว

พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าว หรือการฝ่าฝืนมาตรา 57 มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกิดปัญหาจากการนำกฎระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยยั้งขาด พ.ศ. 2554 ไปบังคับใช้เนื่องจากขั้นตอนวิธีการ หลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดในระเบียบดังกล่าวเป็นขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎ ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทนั่นเอง

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาที่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยยั้งขาด พ.ศ. 2554 ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งปัญหาดังกล่าว แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

ในกรณีแรก จะเห็นได้ว่า เกิดจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น พบว่า มีการฟ้องผู้สมัครรับเลือกตั้งเกินกว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังข้อเท็จจริงต่อไปนี้

คำสั่งศาลอุทธรณ์ ภาค 2 ที่ 252 /2553 เรื่องคำสั่งคดีเลือกตั้ง เนื่องด้วย จากการที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 97 ในกรณีที่ผู้ร้องได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้ผู้ร้องมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลา 1 ปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ แต่ต้องสั่งภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และระบุให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัยเท่านั้น มิได้กำหนดเวลาให้ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งได้ แต่ต้องยื่นคำร้องภายในระยะเวลาอันสมควรเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการเนิ่นช้า การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อ

ศาลในวันที่ 8 ตุลาคม 2552 เกินกำหนด 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งวันที่ 15 พฤษภาคม 2551 ไปเพียง 4 เดือนเศษ โดยไม่ปรากฏว่ามีการประวิงเวลาเพื่อกันแก้งหรือเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ใด จึงถือได้ว่าผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในระยะเวลาอันสมควรแล้ว

ประเด็นต้องวินิจฉัยว่า มีเหตุให้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เขตเลือกตั้งที่ 2 ใหม่ แทนผู้คัดค้านหรือไม่ จากพยานหลักฐานของผู้ร้องไม่แสดงให้เห็นว่าผู้คัดค้านจ่ายเงินให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งตามที่ นาย ป. อ่าง ทั้งที่ผู้ร้องมีนาย อ. นางสาว ส. นาย บ. และนาย ว. ฝ่าฝืนสิทธิเลือกตั้งเบียดความเป็นพยานถึงสาเหตุที่ไม่ได้ไปลงคะแนนเลือกตั้ง โดยพยานดังกล่าวล้วนไม่รู้เห็นหรือยืนยันว่าผู้คัดค้านเป็นผู้ก่อ สนับสนุน หรือเกี่ยวข้องให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและนาย ห. กระทำการทุจริตการเลือกตั้งตามที่ถกกล่าว จึงไม่เข้ากรณีที่ผู้คัดค้านได้รับประโยชน์จากการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและได้รับเลือกตั้ง ซึ่งมีผลให้การเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่มีเหตุให้การเลือกตั้ง

ในกรณีสอง จะเห็นได้ว่า เกิดปัญหาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการสืบสวนสอบสวนเกินกว่าระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนด ส่งผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังข้อเท็จจริง ต่อไปนี้

คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 1068/2552 วันที่ 16 เมษายน 2552

เรื่อง การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลม่วงน้อย เขตเลือกตั้งที่ 2 อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานการสืบสวนสอบสวน กรณีนายสมชาย เมืองสุวรรณ ยื่นคำร้องคัดค้านว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลม่วงน้อย เขตเลือกตั้งที่ 2 อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2551 มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากนายสมาน ปันวาริ นายกเทศมนตรีตำบลม่วงน้อย นายเชน ปัญญาแก้ว ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 4 ตำบลม่วงน้อย ดาบตำรวจวิศิษฐ์ ทรัพย์อนันต์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลม่วงน้อย หมายเลข 11 เขตเลือกตั้งที่ 2 นายปกรณ์ กัณหาทรัพย์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลม่วงน้อย หมายเลข 12 เขตเลือกตั้งที่ 2 นายจำรัส ศรีเทศ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลม่วงน้อย เขตเลือกตั้งที่ 2 นายสำราญ กัณหาทรัพย์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลม่วงน้อย หมายเลข 15 เขตเลือกตั้งที่ 2 นายบุญทวี ไชยรินทร์ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลม่วงน้อย เขตเลือกตั้งที่ 2 และนายถนอม ไชยวงษา ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลม่วงน้อย หมายเลข 19 เขตเลือกตั้งที่ 2 ผู้ถูกคัดค้านที่ 1 ถึงที่ 8 ตามลำดับ ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 60 ซึ่งมีข้อกำหนดหาอันเป็นสาระสำคัญ กล่าวคือ ผู้ถูกคัดค้านที่ 2 ซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 4 บ้านม่วงน้อย ตำบลม่วงน้อย อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร โดยทำการหาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้ถูกคัดค้านที่ 1 และที่ 3 ถึงที่ 8 ด้วยการนำกระดาดที่ระบุข้อความว่า “นายกเบอร์ 1 สท.11 12 13 15 16 19” แจกจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกคัดค้านที่ 1 และที่ 3 ถึงที่ 8

คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำพูนได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550 และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่ามีการกระทำตามที่กล่าวหาเห็นควรยกคำร้องคัดค้าน

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำพูน และความเห็นคณะอนุกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านและปัญหาหรือข้อโต้แย้งตลอดจนพยานหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เห็นว่าผู้คัดค้านมิได้เห็นเหตุการณ์ด้วยตนเองเพียงรับฟังการบอกเล่าจากผู้ถูกคัดค้านที่ 8 ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้เห็นเหตุการณ์ร่วมกับพยานอีกสามคน แต่เมื่อทำการสอบสวนพยานดังกล่าว ต่างให้การว่าไม่ได้อยู่ในเหตุการณ์แต่อย่างใด จึงไม่มีพยานหลักฐานที่จะฟังได้ว่าผู้ถูกคัดค้านที่ 2 ได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการอันเป็นคุณแก่ผู้ถูกคัดค้านที่ 1 และที่ 3 ถึงที่ 8 กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกคัดค้านทั้งแปดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายตามคำร้องคัดค้าน

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 236 (5) และมาตรา 238 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 8 และมาตรา 10 (10) คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งตามมติในการประชุมครั้งที่ 43/2552 เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2552 ให้ยกคำร้องคัดค้าน

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายในกรณีดังกล่าวเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎดังกล่าวมีลักษณะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 อีกทั้งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาของกระบวนการการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด ที่มีผลทำให้หากยังมีการบังคับใช้กฎดังกล่าวอยู่จะเกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎซึ่งขัดกับหลักการตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหา ข้อเท็จจริงกับทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิ พบว่า การกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักการและทฤษฎีว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิ โดยทฤษฎีดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้นั้นต้องมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ จึงมีการวางหลักการต่างๆ ไว้มากมาย เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิในทางศาลแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้บังคับใช้กฎหมาย คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ให้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิจึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ขั้นตอนวิธีการ ในการบังคับใช้กฎหมายที่ล่าช้า เนื่องจากเนื้อหาในบทบัญญัติของกฎดังกล่าว มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น จึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งผู้ชนะการเลือกตั้ง ผู้แพ้การเลือกตั้ง ตลอดจนประชาชนผู้มาใช้สิทธิการเลือกตั้ง เพราะการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ชนะการเลือกตั้งในส่วน of ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากหากมีการวินิจฉัยชี้ขาดจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ เมื่อศาลอุทธรณ์รับคำร้องจะส่งผลต่อผู้ชนะการเลือกตั้งที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิในระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีระยะเวลาจำกัดเพียง 4 ปี ต่อหนึ่งสมัยวาระการดำรงตำแหน่ง โดยการดำรงตำแหน่งตามวาระดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่

วันเลือกตั้ง ในบางกรณีการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิต่อผู้แพ้การเลือกตั้ง ที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งวินิจฉัยให้ถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี นั่นเอง

นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ตามมาตรา 40 ที่กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- (2) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เป็นการกระทำที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจาก การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันมีเนื้อหาที่ส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว เป็นธรรม และเข้าถึงได้โดยง่าย ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกกฎที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และยังมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นการกระทำที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งผลเสียต่อการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีได้เสียที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังส่งผลเสียต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้กระบวนการเลือกตั้งมีความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรมนั่นเอง

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เนื่องจากการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ล่าช้าซึ่งขัดกับหลักทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั่นเอง

จากการศึกษา พบว่า ในประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการกำหนดให้การประណอมข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการขึ้นโดยผู้นำอาวุโสและผู้นำหมู่บ้านจะเป็นผู้ประណอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ซึ่งได้ปฏิบัติกันมาจนเป็นจารีตประเพณีอย่างหนึ่ง แม้ว่าต่อมาจะมีศาลเกิดขึ้นแล้วก็ตาม ประชาชนบางส่วนก็ยังคงนิยมวิธีการประណอมข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการมากกว่าการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งตามกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ มีวิธีการยุติธรรมชุมชนในการระงับข้อพิพาท ที่เรียกว่า “กระบวนการคาตารุงกัซ พัมบารางโกย” สำหรับใช้ระงับข้อพิพาทในหมู่บ้าน อันเป็นระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ นั่นคือ ระดับบารางโกย หรือหมู่บ้าน ระบบนี้จะเป็น ระบบยุติธรรมที่ยึดแนวทางของการปรึกษาหารือการสานเสวนา การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง หรือการประណิประណอม และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเอง ในกรณีที่ที่มีความห่วงกังวลในปัญหาร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบรรลุข้อตกลงอย่างฉันทมิตร แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมายอย่างยึดเชื้อ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กรณีที่มีข้อพิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสนอข้อพิพาทไปยังผู้นำหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการประណอมข้อพิพาท ซึ่งข้อพิพาทที่จะเข้าสู่กระบวนการประណอมข้อพิพาทนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นทั้งข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญาในความผิดที่เป็นอาชญากรรมโดยธรรมชาติ ตามประมวลกฎหมายอาญา อาทิ การทารุณเป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บ มาตรา 266 การลักทรัพย์ ในกรณีที่มูลค่าของทรัพย์ไม่เกิน p. 50.00 มาตรา 309 ทั้งที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้โดยส่วนใหญ่เป็นความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน p. 5,000.00 จึงสามารถนำเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน และการรับรู้ข้อเท็จจริงก็เป็นสิ่งสำคัญรวมทั้งการตรวจสอบการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน

นอกจากนี้ คณะกรรมการประណอมข้อพิพาทของประเทศฟิลิปปินส์ดังกล่าว จะมีอำนาจออกหมายเรียกคู่กรณีหรือพยานมาพบ หากคู่กรณีหรือพยาน ไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าละเมิดอำนาจของคณะกรรมการประណอมข้อพิพาท และจะถูกลงโทษโดยศาลจังหวัดหรือศาลเทศบาลของประเทศฟิลิปปินส์ ในการประណอมข้อพิพาทโดยชุมชนตามกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ จะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ หากความพยายามของคณะผู้ประណอมในการประណอมข้อพิพาทไม่เป็นผลสำเร็จหลังจากที่ระงับการประណอมสิ้นสุดลงแล้วเลขานุการของคณะผู้ประណอมข้อพิพาทระดับท้องถิ่น หรือคณะผู้ประណอมข้อพิพาท จะออกใบรับรองว่าการประណอมไม่เป็นผล โดยให้ประธานของคณะกรรมการประណอมหรือประธานคณะผู้ประណอมลงนามเป็นพยาน ใบรับรองนี้เป็นสิ่งจำเป็นต้องมีเพื่อนำกรณีพิพาทนั้น ไปยื่นฟ้องร้องต่อศาลหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เพื่อให้มีคำวินิจฉัย อีกทั้งยังมีข้อกำหนดอีกว่า ในการประណอมข้อพิพาทนั้นห้ามมิให้คู่กรณีมีผู้ปรึกษาทางกฎหมายหรือตัวแทนเว้นแต่คู่พิพาทเป็นผู้เยาว์หรือไร้ความสามารถ โดยมีเหตุผล

ที่ห้ามก็เพื่อให้การระงับข้อพิพาทมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยอาศัยสมมติฐานที่ว่าความช่วยเหลือหรือการแทรกแซงโดยที่ปรึกษากฎหมายหรือตัวแทนจะลดโอกาสในการประนอมข้อพิพาทได้สำเร็จ โดยทฤษฎีแล้วเมื่อคู่กรณีได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลภายนอก จะก่อให้เกิดความเป็นปฏิปักษ์แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้การระงับข้อพิพาทยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น หากคณะกรรมการประนอมข้อพิพาท ดำเนินการระงับข้อพิพาทสำเร็จ ก็จะมีการบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร และลงลายมือชื่อของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยมีประธานกรรมการประนอมหรือหัวหน้าคณะผู้ประนอมเป็นผู้ลงนามเป็นพยานแล้วแต่กรณี ซึ่งการประนอมข้อพิพาทตามกระบวนการนี้นั้นตามกฎหมายฟิลิปปินส์ ถือเป็นเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องกันได้

อย่างไรก็ตาม การระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์นั้น ยังมีศาลชำนาญพิเศษอันประกอบด้วยกรรมการที่เป็นองค์คณะทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วย สมาชิกจากศาลสูงจำนวน 3 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าผู้พิพากษา และอีก 6 คนที่เหลือจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน โดยกรรมการพิเศษที่ตัดสินการเลือกตั้งนี้จะไม่เป็นส่วนหนึ่งของสภาแต่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเห็นได้ว่ากรรมการดังกล่าวมิได้มาจากผู้พิพากษาเพียงอย่างเดียว แต่มาจากบุคคลที่เป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล อันเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ด้วย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า ประเทศไทยจึงควรนำหลักการแนวคิดแบบในประเทศประเทศฟิลิปปินส์และควรนำแนวคิดทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิมาปรับใช้ในประเทศไทยเนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทของประเทศฟิลิปปินส์จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ระเบียบของคณะกรรมการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ถูกต้องตามหลักการคุ้มครองสิทธิ อีกทั้งยังเป็นการทำให้กระบวนการการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้กระบวนการในการเลือกตั้งเป็นไปอย่างโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม นั่นเอง

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทยจะต้องบัญญัติกฎหมายให้มีการระงับข้อพิพาทในระหว่างกระบวนการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการนำคนกลางที่เป็นที่ยอมรับของท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อทำให้เกิดการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งท้องถิ่น

และประเทศไทยจึงควรมีการลดขั้นตอนของกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสะดวก รวดเร็ว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยประเทศไทยควรกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการเรียกคู่กรณีเข้ามาสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทในระหว่างกระบวนการสืบสวนสอบสวน เพราะหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีเลือกตั้งเป็นข้อเท็จจริงที่มีเหตุแห่งพฤติกรรมของคดีน่าจะยกคำร้อง ซึ่งส่งผลทำให้คดีไม่ต้องขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ถือเป็นการลดคดีในอีกรูปแบบหนึ่ง ตลอดจนประเทศไทยควรมีการกำหนดกระบวนการในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดแบบอย่างการระงับข้อพิพาทแบบในประเทศฟิลิปปินส์มาเป็นต้นแบบเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยอย่างยั่งยืนสืบต่อไป

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและแนวทางการแก้ไข

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายดังกล่าวคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 แต่ในประเทศไทยกลับมิได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งและในบางกรณียังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งดังกล่าวต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 พบว่า ในประเทศไทยยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการตรา กฎคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 แม้แต่กรณีเดียว เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดความแตกแยกในชุมชน และการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอันเป็นเหตุมาจากการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง อันจะนำไปสู่ความแตกแยกและขาดความสามัคคีของสังคมและส่วนรวม แต่ในทางข้อเท็จจริง

จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎดังกล่าวมิได้สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้เพราะเนื้อหาของกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 มีกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

ในการดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ.2550 จะต้องเริ่มต้นจากเงื่อนไขที่ว่า เมื่อมีผู้ร้องเรียนยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าผู้ร้องเรียนสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดทำความเห็นประกอบข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณา จากนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พิจารณาว่าเป็นกรณีที่เข้าใจผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเสนอหรือไม่ และสมควรจะใช้กระบวนการสร้างความสมานฉันท์หรือไม่ ภายในสามวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าไม่สมควรที่จะใช้กระบวนการสร้างความสมานฉันท์ให้ส่งเรื่องคืนให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพร้อมความเห็นยุติกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ และในทางปฏิบัติก็ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นสมควรเข้าสู่กระบวนการสร้างความสมานฉันท์ ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดให้ผู้ร้องเรียนลงลายมือชื่อตกลงเข้าสู่กระบวนการสร้างความสมานฉันท์และยอมรับที่จะปฏิบัติตามระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษร และถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นสมควรให้มีบุคคลภายนอกร่วมกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชิญบุคคลดังกล่าวเข้าร่วมพิจารณาด้วย ในการสร้างความสมานฉันท์เพื่อให้เกิดความพอใจของคู่ความ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียนเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นเพิ่มเติมได้ การดำเนินการสร้างความสมานฉันท์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามวันนับแต่วันที่ได้เชิญผู้ร้องเรียนมาลงลายมือชื่อตกลงซึ่งเป็นการเริ่มกระบวนการสมานฉันท์ และสามารถขยายเวลาได้อีกสามวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินงานในสามวันแรก เมื่อผู้ร้องเรียนยินยอมถอนคำร้องเรียน หรือผู้ร้องเรียนยังประสงค์ให้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของตนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 ต่อไปถือว่ากระบวนการสร้างความสมานฉันท์สิ้นสุดลง ให้เสนอยุติเรื่องโดยการถอนคำร้องเรียน เพื่อกำหนดเรื่องออกจาก

ระบบ ซึ่งการถอนคำร้องเรียนนั้น มีขั้นตอนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 ว่าให้สามารถถอนคำร้องได้ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะวินิจฉัยชี้ขาด

ในการดำเนินการสมานฉันท์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมา ได้มีการดำเนินโครงการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ ซึ่งโครงการดังกล่าว เน้นไปที่การให้ความรู้ทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้เข้าใจถึงการปฏิบัติในการเลือกตั้งมิให้เกิดการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง และมีการดำเนินการทางจิตวิทยาด้วยวิธีการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งปฏิญาณสาบานตน ที่จะไม่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง แต่จากการศึกษาพบว่าไม่มีข้อมูลสถิติว่า ได้มีการดำเนินการสมานฉันท์ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 ในกรณีที่ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้วมีการเชิญผู้ร้อง ผู้ถูกร้องมาเข้าสู่กระบวนการสมานฉันท์ตามระเบียบดังกล่าวอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม อีกทั้งปรากฏว่าในกรณีที่เชิญผู้ร้อง ผู้ถูกร้องเข้าสู่กระบวนการสมานฉันท์ ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการเชิญบุคคลภายนอกร่วมกระบวนการสร้างความสมานฉันท์เลย และจากการที่ผู้เขียนได้ทำงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมพบว่า ที่ผ่านมาไม่มีสถิติทางคดีของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีที่ผู้ร้องยอมถอนคำร้อง เมื่อได้เข้าสู่กระบวนการสร้างความสมานฉันท์ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 เลย

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเพิ่มเติม พบว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นหลักในการใช้อำนาจเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนกรณีมีการร้องคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้ง มิได้กำหนดให้นำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการสร้างความสมานฉันท์ก่อน อีกทั้งในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์เอง แม้จะบัญญัติกำหนดให้มีบุคคลภายนอกร่วมกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ได้ ก็มีได้บังคับแต่ขาดว่าจะต้องมีบุคคลภายนอกร่วมกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ และไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าบุคคลภายนอกที่จะเข้าร่วมนั้นเป็นใคร เป็นบุคคลที่อยู่ในชุมชนของกลุ่มความหรือไม่ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจึงเกิดปัญหาและกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ซึ่งแม้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง จะมีการกำหนดอัตราโทษที่รุนแรง ทั้งจำคุก ปรับ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยมีความมุ่งหวังที่จะให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกรงกลัวที่จะต้องถูกลงโทษที่รุนแรง แต่ความเป็นจริง พบว่าไม่ทำให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดความเกรงกลัวต่ออัตราโทษดังกล่าว กลับพยายามหาช่องว่างของกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยง หรือพยายามกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นเหตุให้สังคม

หรือชุมชนไม่สงบเรียบร้อย เกิดความขัดแย้งในชุมชน ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น ที่มุ่งให้เกิดความสุจริต โปร่งใส ยุติธรรมในการเลือกตั้ง ตลอดจนเกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ในชุมชนหลังจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีบ่อยครั้งที่เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว ปรากฏกรณีในเรื่องดังกล่าว นำมูลเหตุจากการร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปฟ้องร้องในคดีอาญากันอีก จนเกิดการทะเลาะเบาะแว้งกัน เริ่มต้นจากกรณีที่ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งคู่แข่งเพียง 2 ราย ลูกตามไปถึงกลุ่มผู้สนับสนุนผู้สมัคร ลูกตามไปถึงเกิดความแตกแยกในชุมชน

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกิดข้อบกพร่อง และข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว หลายประการ ได้แก่ เนื้อหาของกฎหมายให้อำนาจกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ใช้ดุลยพินิจแต่เพียงฝ่ายเดียวในการกำหนดว่าจะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความสงบของสังคมและการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมนั่นเอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหา ข้อเท็จจริงกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กำหนดการมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางแผนนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ และการไม่ยอมให้ผู้ตามเข้าไปมีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพของผู้ตามอีกด้วย จากแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการที่ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการว่าเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และสามารถรวมพลังกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและความสามารถในการขยายพื้นที่ต่าง ๆ ในสังคม

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 58 ที่บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน จะพบว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้

ขาด พ.ศ. 2554 ขัดต่อทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 58 ดังที่ได้กล่าวแล้ว ถือเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชุมชนตามมา เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม ในชุมชนหลังจากการเลือกตั้ง อันเป็นปัญหาทางกฎหมายเนื่องจากการที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ไม่ได้บัญญัติชัดเจนในการที่จะให้ประชาชน หรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องข้อพิพาทคดีเลือกตั้งท้องถิ่นให้เกิดความสมานฉันท์ อันเป็นการขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างร้ายแรง นั่นเอง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงเป็นการกระทำที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการที่กฎคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดกระบวนการในการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมิได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมกับรัฐเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาความแตกแยกทางสังคมที่มีผลมาจากการบังคับใช้กฎหมาย และเกิดปัญหาเกี่ยวกับการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งจากการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก อีกทั้งส่งผลทำให้มีผลกระทบต่อกติเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์เป็นจำนวนมาก และยังกระทบต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดความเสียหายต่อชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งนั่นเอง

4.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้เริ่มเกิดขึ้นหลังจากมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา และหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้มีการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง จึงก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชนแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายขาดความสามัคคีที่จะร่วมกันพัฒนาสังคมโดยรวม

ประกอบกับกระบวนการจัดการเลือกตั้งมีระยะเวลากำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการกำหนดให้มีการพิจารณาหลังวันประกาศผลการเลือกตั้งไม่เกิน 1 ปี ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือร่วมใจในการสร้างความสมานฉันท์โดยการระงับเรื่องร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งลงด้วยความพอใจของกลุ่มความ ดังนั้น เพื่อให้การสร้างความสมานฉันท์ในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชน เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างหนึ่ง ซึ่งในหลักการของระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น หมายถึง บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปเกิดข้อพิพาทกันขึ้นและไม่สามารถที่จะเจรจาข้อยุติด้วยตนเองได้ ตกลงมอบหมายให้บุคคลที่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ยหาข้อยุติเพื่อระงับข้อพิพาท โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่เกลี้ยกล่อมและชักจูงให้คู่กรณีตกลงยอมรับข้อเสนอนั้นโดยสมัครใจจนถึงขั้นทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยชุมชนนั้น ใช้ประชาชนในชุมชนเป็นบุคคลที่สามในการมาระงับข้อพิพาท โดยการตั้งเป็นคณะกรรมการที่อาจมาจากคณะกรรมการชุมชนในหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการชุมชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั้น ๆ นั้นเอง

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งยังอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนยังมีอำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งอำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นประกอบไปด้วย การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการต้องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้ง โดยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายในหลายฉบับออกกฎที่ใกล้เคียงกับการระงับข้อพิพาททางปกครอง แต่จากข้อเท็จจริงกลับไม่มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองใน

คดีเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีที่ใกล้เคียงในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว พบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการออกกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 ซึ่งกฎดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง แต่กฎดังกล่าวก็สามารถบังคับใช้ได้จริง ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงยังสามารถบังคับใช้หรือมีผลบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้จริง

นอกจากนี้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ยังไม่เปิดโอกาส หรือมีการบัญญัติให้มีองค์กรในระดับท้องถิ่น กลุ่มบุคคล หรือชุมชนมาเป็นบุคคลที่สามในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งท้องถิ่น การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งท้องถิ่น ที่ผ่านมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมนั้น เมื่อมีการร้องคัดค้านว่า มีการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการพิจารณาเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าว ตามขั้นตอน วิธีการ ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ซึ่งไม่มีข้อกำหนดให้นำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยชุมชน หรือแม้แต่วิธีการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 เอง ก็ไม่มีข้อกำหนดชัดเจนที่ให้นำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยชุมชน เข้ามาใช้ในการระงับข้อพิพาท และขั้นตอน วิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก็ใช้ระยะเวลานาน ทำให้คำร้องคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกคำร้อง ต้องได้รับการพิจารณาตามระเบียบ จนครบทุกขั้นตอน ทั้ง ๆ ที่พฤติการณ์ตามคำร้องบางคำร้อง สามารถที่จะทำความเข้าใจระหว่างผู้ร้อง และผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นคู่กรณี และนำไปสู่การระงับข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ระหว่างคู่กรณีได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอน จนจบทุกขั้นตอน เพื่อย่นระยะเวลาในการระงับข้อพิพาท

จากข้อเท็จจริงที่รู้กันทั่วไปว่าในการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สนับสนุนผู้สมัคร ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชุมชนท้องถิ่น ต่างมีการแข่งขันและแบ่งกันเป็นฝักเป็นฝ่าย หลายครั้งเกิดความขัดแย้งทะเลาะเบาะแว้งซึ่งกันและกัน บางพื้นที่ถึงขั้นทำร้ายร่างกาย ถึงขั้นฆ่าฟันอันเป็นเหตุของอาชญากรรมตามมา ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่มีความต้องการให้เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งสถาบันพัฒนาการเลือกตั้งนานาชาติ (IDEA) มีความเห็นว่าในกระบวนการเลือกตั้งทุก ๆ ขั้นตอน อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือความรุนแรงได้ทั้งสิ้น เนื่องจากผลของการเลือกตั้ง

อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนท้องถิ่น หรือของประเทศชาติ หรือทำให้การจัดการผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่แข่งขันกันทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ในมิติของแนวคิด นั้น หมายถึงกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วม ในกระบวนการเลือกตั้ง เลือกผู้แทนที่ไปทำหน้าที่แทนตน โดยลดความตึงเครียดและความขัดแย้งในการแข่งขันเพื่อชิงการนำและแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองโดยใช้กำลังเข้าประหัดประหารแย่งชิงอำนาจทางการเมืองซึ่งกันและกัน และเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สร้างความสามัคคีร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อความเป็นเอกภาพของชุมชนผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันของชุมชน สังคม และประเทศชาติบ้านเมือง เนื่องจากการทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่า การใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวเป็นเครื่องมือในการบังคับ หรือจัดการเลือกตั้งให้เป็น โดยสุจริตและเที่ยงธรรม กลับทำให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกในสังคม ชุมชน และท้องถิ่น นั่นเอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ ปัญหา ข้อเท็จจริง กับทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิ และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทฤษฎีดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้นั้นเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ จึงมีการวางหลักการต่าง ๆ ไว้มากมาย เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิในทางศาลแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ตลอดจนทฤษฎีสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่กำหนดให้การมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์ เฉพาะการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ และ

การไม่ยอมให้ผู้ตามเข้าไปมีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพของผู้ตามอีกด้วย จากแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการที่ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการว่าเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระมีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และสามารถรวมพลังกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและความสามารถในการขยายพื้นที่ต่าง ๆ ในสังคม ดังนั้นการที่ประเทศไทยมิได้กำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและชุมชนที่มีการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนยังเป็นปัญหาที่ขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยการเลือกตั้งถือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีการออกความเห็นหรือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในสังคมสามารถออกเสียงหรือแสดงความคิดเห็น โดยการผ่านตัวแทนของตนเองได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวถือเป็นการใช้สิทธิที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยเน้นเสียงส่วนใหญ่ต้องเคารพเสียงส่วนน้อยและเสียงส่วนน้อยจะต้องยึดถือแนวทางตามเสียงส่วนใหญ่ นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดเนื้อหาหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และยังส่งผลกระทบต่อชุมชนสังคม ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่น เพราะการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่สามารถทำตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อความสามัคคีของคนในสังคม ชุมชน และท้องถิ่นของตน ตลอดจนปัญหาดังกล่าวยังเป็นต้นเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความแตกแยกของประชาชนทุกคนในประเทศไทย นั่นเอง

4.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎ อีกทั้งระเบียบดังกล่าวยังมีเนื้อหาที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างร้ายแรง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎดังกล่าวที่กระทบต่อสังคม ชุมชน ท้องถิ่น หลังจากมีการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้ ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติและในระดับกฎที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชน ในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันการที่ประเทศไทยมิได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งขัดกับหลักทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน อันมีผลทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการการเลือกตั้ง และผลประโยชน์ของประชาชนชาวไทย นั่นเอง

จากการศึกษา ในประเทศต่างๆ พบว่าในต่างประเทศมีการกำหนดแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยในเรื่องการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งของท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม เช่น

ในประเทศฟิลิปปินส์ มีกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนโดยกระบวนการศาลารุงกัซ พัมบารางไคย์ และมี Lupong Tagapayapa หรือ Lupong ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ โดยทำหน้าที่ประนีประนอมข้อพิพาท โดยหลักก็จะมีผู้นำหมู่บ้านและสมาชิกผู้นำหมู่บ้านแต่งตั้งขึ้นในทุก 2 ปี มีจำนวนประมาณ 10-20 คน การระงับข้อพิพาทในกรณีที่ผู้นำหมู่บ้านไม่สามารถระงับได้ คู่กรณีก็จะเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อ Lupong จำนวน 3 คน เรียกว่า Pangket มาดำเนินการระงับข้อพิพาทต่อไป

นอกจากนี้ วิธีการระงับข้อพิพาทของประเทศฟิลิปปินส์ ที่ได้มีกฎหมายบัญญัติให้นำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน ที่เรียกว่า กระบวนการศาลารุงกัซ พัมบารางไคย์ มาใช้ในการระงับข้อพิพาทคดีอาญา และการใช้ศาลชำนัญพิเศษมาทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ที่มีองค์คณะมาจากทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล อันประกอบด้วยกรรมการที่เป็นองค์คณะทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วย สมาชิกจากศาลสูงจำนวน 3 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าผู้พิพากษา และอีก 6 คนที่เหลือจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คนมาเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นั้น เรียกว่า ระบบ ศาลารุงกัซ พัมบารางไคย์ อันเป็นระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ นั่นคือ ระดับบารางไคย์ หรือหมู่บ้าน ระบบนี้จะป็นระบบยุติธรรมที่ยึดแนวทาง ของ การปรึกษาหารือ การสานเสวนา การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง หรือการประนีประนอม และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเอง ในกรณีที่ที่มีความหวั่งกังวลในปัญหาร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะบรรลुข้อตกลงอย่างฉันท์มิตร แทนการไปต่อสู้กัน

ทางกฎหมายอย่างยืดหยุ่น คาดารุงกัง พัมบารางไกอ์ ไม่ใช่การตัดสินพิพากษาโดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือการใช้การพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน แต่เป็นกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่ตรงประเด็นและได้ผลดีเพราะ มีการดำเนินการอย่างทันทีทันใด ตรงไปตรงมาไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายรวดเร็ว นอกจากนี้ผลของข้อตกลงหรือการต้องชดใช้ที่ตกลงกันในระบบนี้มีผลบังคับเช่นเดียวกับการตัดสินพิพากษาศาล กระบวนการดังกล่าวทำให้คดีจำนวนมากที่อาจจะต้องล่าช้าเพราะกระบวนการทางยุติธรรมทางหลัก สามารถจบลงในระดับต่ำสุด คือ ระดับหมู่บ้านได้อย่างรวดเร็ว

ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยจะบัญญัติให้มีคณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยมีการกำหนดรูปแบบของความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งพรรคการเมือง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะของการบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีความสำคัญในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง เรียกว่า คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง (Party Liaison Committees: PLCs) ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองซึ่งมีผู้แทนอยู่ในสภาแต่ละระดับ ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น จะได้รับเลือก 2 คน มีหน้าที่หลัก ในการดำเนินการเพื่อให้พรรคการเมืองได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนจังหวัดให้มากที่สุด โดยถือว่าพรรคการเมืองเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการเลือกตั้งที่สำคัญมากที่สุด เนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง มาตรา 5 กำหนดให้มีการจัดตั้งและคงไว้ซึ่งการประสานงานและความร่วมมือกับพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นวิถีทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีวิถีปฏิบัติหรือปฏิสัมพันธ์กับพรรคการเมือง ด้วยการก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองขึ้น โดยมีจุดมุ่งหวังต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความราบรื่น การสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งหรือข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งนั้น คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งทั้งหมดจะถูกส่งไปที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง(ส่วนกลาง)เท่านั้น โดยไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยหากมีเรื่องคัดค้านหรือเรื่องเกี่ยวกับข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งในระดับจังหวัดเรื่องดังกล่าวจะถูกส่งไปยังหัวหน้าสำนักงานระดับจังหวัดซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะร่วมกับศาลเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป สำหรับในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาเจ้าหน้าที่ การจัดการเลือกตั้ง การดูแลพื้นที่ในการจัดการเลือกตั้ง ส่วนเรื่องข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ส่วนกลาง) เท่านั้น

สำหรับการจัดการเกี่ยวกับข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งนั้น ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการอย่างเป็นทางการอันได้แก่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลเลือกตั้งนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง ที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทก่อน โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะทำหน้าที่ประสานให้มีการเจรจาพูดคุยกัน และมีคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย หากสามารถเจรจาตกลงกันได้ ก็เป็นอันยุติระงับข้อพิพาท หากไม่สามารถยุติข้อพิพาทหรือไม่สามารถตกลงกันได้ จึงจะนำเรื่องสู่กระบวนการในชั้นศาลต่อไป หากเกิดข้อโต้แย้งในระดับหน่วยเลือกตั้ง ก็จะมีคณะกรรมการเจรจาไกล่เกลี่ยที่ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าว ส่วนกรณีที่มีการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมายอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่าประเทศไทยควรนำแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มาเป็นต้นแบบในการปรับใช้ ในการตรากฎหมาย เพราะจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ตามหลักการทั้งทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนจะทำให้ประเทศไทยสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายที่มีบทบัญญัติหรือเนื้อหาเกี่ยวกับระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งประเทศไทยควรมีการจัดตั้งองค์กรที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ประเทศไทยมีกระบวนการการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม กับประเทศไทย ตลอดจนจะทำให้การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสุจริตโปร่งใส และเที่ยงธรรม อีกทั้งหากมีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจะทำให้ลดความแตกแยกของคนในสังคม และยังสามารถสร้างความปรองดอง ความสามัคคีของคนในชาติไทยได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเรื่องคัดค้านเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นการให้ความยุติธรรมที่เกิดจากการพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งต้องยึดหลักการเกี่ยวกับการให้ความยุติธรรมทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง อีกทั้งในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนถึงกระบวนการก่อนมีคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่า ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เนื่องจากที่ผ่านมา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ.2550 มาบังคับใช้ โดยกฎดังกล่าวเกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ อันส่งผลกระทบต่อแนวความคิดการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตลอดจนส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการการเลือกตั้งมีความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม และยังส่งผลกระทบต่อความสามัคคีในสังคม ชุมชน ท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนของประเทศไทย

จากการศึกษา ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขอสรุปแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกฎหมายการเลือกตั้ง อีกทั้งรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลันเมื่อมีกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้รับสมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยซึ่งขาด พ.ศ. 2554 โดยระบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการร้องเรียนและการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนซึ่งปัญหาทางกฎหมายในกรณีดังกล่าวเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยซึ่งขาด พ.ศ. 2554 เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎดังกล่าวมีลักษณะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 อีกทั้งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาของกระบวนการการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด ที่มีผลทำให้หากยังมีการบังคับใช้กฎดังกล่าวอยู่จะเกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎซึ่งขัดกับหลักการตามกฎหมาย

นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้บังคับใช้กฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยซึ่งขาด พ.ศ. 2554 ให้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิจึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ขั้นตอน วิธีการในการบังคับใช้กฎหมายที่ล่าช้า เนื่องจากเนื้อหาในบทบัญญัติของกฎดังกล่าว มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น จึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งผู้ชนะการเลือกตั้ง ผู้แพ้การเลือกตั้ง ตลอดจนประชาชนผู้มาใช้สิทธิการเลือกตั้ง เพราะการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ชนะการเลือกตั้งในส่วน of ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากหากมีการวินิจฉัยชี้ขาดจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งผลต่อผู้ชนะการเลือกตั้งที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการลดอนสิทธิในระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีระยะเวลาจำกัดเพียง 4 ปี ต่อหนึ่งสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในบางกรณีการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิต่อผู้แพ้การเลือกตั้งที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งวินิจฉัยให้ถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี นั้นเอง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เป็นการกระทำที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้กฎ จึงส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งมีความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรมนั่นเอง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายดังกล่าวคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 แต่ในประเทศไทยกลับมิได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งและในบางกรณียังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งดังกล่าวต่อไป

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 พบว่า ในประเทศไทยยังไม่สามารถบังคับใช้กฎดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการตรา กฎคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 แม้แต่กรณีเดียว เนื่องจากเนื้อหาของกฎดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดความแตกแยกในชุมชน และการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอันเป็นเหตุมาจากการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง อันจะนำไปสู่ความแตกแยกและขาดความสามัคคีของสังคมและส่วนรวม แต่จากการศึกษา พบว่า เกิดข้อบกพร่อง และข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎดังกล่าว หลายประการ ได้แก่ เนื้อหาของกฎให้อำนาจกับคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดใช้ดุลพินิจแต่เพียงฝ่ายเดียวในการกำหนดว่าจะบังคับใช้กฎดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งกฎดังกล่าวยังไม่มีกำหนดขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเนื้อหาของกฎดังกล่าวยังไม่มีกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง เป็นต้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้น การที่กฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดกระบวนการในการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมิได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมกับรัฐเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาความแตกแยกทางสังคมที่มีผลมาจากการบังคับใช้กฎหมาย และเกิดปัญหาเกี่ยวกับการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งจากการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก อีกทั้งส่งผลทำให้มีผลกระทบต่อกติเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์คดีเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และยังกระทบต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดความเสียหายต่อชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งนั่นเอง

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้เริ่มเกิดขึ้นหลังจากมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา และหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้มีการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง จึงก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชนแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายขาดความสามัคคีที่จะร่วมกันพัฒนาสังคมโดยรวม

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งยังอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนยังมีอำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งอำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นประกอบไปด้วย การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีวัตถุประสงค์ในการต้องการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้ง จึงการอาศัยอำนาจตามกฎหมายในหลายฉบับออกกฎที่ใกล้เคียง

กับการระงับข้อพิพาท แต่จากข้อเท็จจริงกลับไม่มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีที่ใกล้เคียงในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว พบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการออกกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 ซึ่งกฎดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง แต่กฎดังกล่าวก็สามารถบังคับใช้ได้จริง ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงยังสามารถบังคับใช้หรือมีผลบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้จริง

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดเนื้อหาหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และยังส่งผลกระทบต่อชุมชนสังคม ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่น เพราะการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่สามารถทำตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อความสามัคคีของคนในสังคม ชุมชน และท้องถิ่นของตน ตลอดจนปัญหาดังกล่าวยังเป็นต้นเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความแตกแยกของประชาชนทุกคนในประเทศไทย นั่นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขในปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ซึ่งผู้เขียนขอเสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เนื่องจากการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ล่าช้าซึ่งขัดกับหลักทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั่นเอง

จากการศึกษา พบว่า ในประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการกำหนดให้การประณอมข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ โดยผู้นำอาวุโสและผู้นำหมู่บ้านจะเป็นผู้ประณอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นใน

หมู่บ้านจนเป็นจารีตประเพณีอย่างหนึ่ง แม้ว่าต่อมาจะมีศาลเกิดขึ้นแล้วก็ตาม ประชาชนบางส่วนก็ยังคงนิยมวิธีการประนอมข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการมากกว่าการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งตามกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ มีวิธีการยุติธรรมชุมชนในการระงับข้อพิพาทของประเทศฟิลิปปินส์ ที่เรียกว่า “กระบวนการคาตารุงกัง พัมบารางโกย” สำหรับใช้ระงับข้อพิพาทในหมู่บ้าน อันเป็นระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ นั่นคือ ระดับบารางโกย หรือหมู่บ้าน ระบบนี้จะเป็น ระบบยุติธรรมที่ยึดแนวทางของการปรึกษาหารือการสานเสวนา การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง หรือการประนีประนอม และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเองในคู่กรณีที่มีความหวังกังวลในปัญหาร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบรรลุข้อตกลงอย่างฉันทมิตร แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมายอย่างยืดเยื้อ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น คู่กรณีที่มีข้อพิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสนอข้อพิพาทไปยังผู้นำหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการประนอมข้อพิพาท ซึ่งข้อพิพาทที่จะเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

นอกจากนี้ คณะกรรมการประนอมข้อพิพาทดังกล่าว จะมีอำนาจออกหมายเรียกคู่กรณีหรือพยานมาพบ หากคู่กรณีหรือพยานไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าละเมิดอำนาจของคณะกรรมการประนอมข้อพิพาท และจะถูกลงโทษโดยศาลจังหวัดหรือศาลเทศบาลของฟิลิปปินส์ ในการประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนตามกฎหมายของฟิลิปปินส์ จะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ หากความพยายามของคณะผู้ประนอมในการประนอมข้อพิพาทไม่เป็นผลสำเร็จหลังจากที่ระงับการประนอมสิ้นสุดลงแล้วเลขานุการของคณะผู้ประนอมข้อพิพาทระดับท้องถิ่น หรือคณะผู้ประนอมข้อพิพาท จะออกใบรับรองว่าการประนอมไม่เป็นผลโดยให้ประธานของคณะกรรมการประนอมหรือประธานคณะผู้ประนอมลงนามเป็นพยาน ใบรับรองนี้เป็นสิ่งจำเป็นต้องมีเพื่อการนำกรณีพิพาทนั้นไปยื่นฟ้องร้องต่อศาล หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้มีคำวินิจฉัยวินิจัย อีกทั้งยังมีข้อกำหนดอีกว่า ในการประนอมข้อพิพาทนั้นห้ามมิให้คู่กรณีมีผู้ปรึกษาทางกฎหมายหรือตัวแทนเว้นแต่คู่พิพาทเป็นผู้เยาว์หรือไร้ความสามารถ โดยมีเหตุผลที่ห้ามก็เพื่อให้การระงับข้อพิพาทมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยอาศัยสมมติฐานที่ว่าความช่วยเหลือหรือการแทรกแซง โดยที่ปรึกษากฎหมายหรือตัวแทนจะลดโอกาสในการประนอมข้อพิพาทได้สำเร็จ

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำหลักการแนวคิดแบบในประเทศประเทศฟิลิปปินส์และควรนำแนวคิดทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิมาปรับใช้ในประเทศไทยเนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทของประเทศฟิลิปปินส์จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ถูกต้องตามหลักการคุ้มครองสิทธิ อีกทั้งประเทศไทยจะต้องบัญญัติกฎหมายให้มีการระงับข้อพิพาทในระหว่าง

กระบวนการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการนำคนกลางที่เป็นที่ยอมรับของท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อทำให้เกิดการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งท้องถิ่น และประเทศไทยจึงควรมีการลดขั้นตอนของกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสะดวก รวดเร็ว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งมีความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม นั้นเอง

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอเสนอขั้นตอนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยชุมชนของประเทศไทย โดยการกำหนดขั้นตอนในกฎหมาย ดังนี้

นับตั้งแต่มีการยื่นคำร้องว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 กำหนดให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกิดเหตุ จากนั้นให้ผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาสั่งรับเป็นเรื่องคัดค้าน และตรวจสอบมูลกรณีในเบื้องต้นเพื่อพิจารณาว่า

- 1) เนื้อหาในคำร้องดังกล่าวมีพฤติการณ์ที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายตามที่ผู้ร้องอ้างในคำร้อง หรือ
- 2) เป็นกรณีสำคัญผิดในข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย หรือ
- 3) เป็นการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเล็กน้อย อันไม่ถึงขนาดทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับเลือกตั้ง

หากคำร้องดังกล่าวเข้าเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งใน 3 ข้อข้างต้น ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนำคำร้องดังกล่าวเข้าสู่การระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยชุมชน โดยเริ่มต้นจากการเชิญผู้ร้อง และผู้ถูกร้องมารับทราบคำชี้แจงและแนวทางและให้ทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องตกลงยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยชุมชน จากนั้นให้ผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำจังหวัดผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง เสนอบุคคลในชุมชนจำนวน 5 คน ทำหน้าที่เป็นคณะประนอมข้อพิพาท หรือคณะกรรมการประนอมข้อพิพาท โดยคณะประนอมข้อพิพาท หรือคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทดังกล่าว จะประกอบด้วยผู้นำหมู่บ้านเป็นหัวหน้าคณะ โดยตำแหน่ง และมีตัวแทนกลุ่มต่างๆ เช่น สหพันธ์สตรี เยาวชน ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิภายในหมู่บ้าน ประกอบเป็นคณะกรรมการประนอมข้อพิพาท เพื่อเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ

ชุมชนระดับข้อพิพาท มีอำนาจออกหมายเรียกคู่กรณีหรือพยานมาพบ ตลอดจนแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคัดค้าน โดยมีพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวน 1 คน เป็นเลขานุการคณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาททำหน้าที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับคำร้องทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในระหว่างที่มีการระงับข้อพิพาท จากนั้นให้คณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาทออกหมายเรียกคู่กรณีมาเผชิญหน้ากันเพื่อแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับคำร้องและเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท หากการระงับข้อพิพาทเป็นผล ให้การพิจารณาเรื่องคัดค้านดังกล่าวสิ้นสุดลงด้วยการให้ผู้ร้องถอนคำร้องซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 ข้อ 21 กำหนดว่า ผู้ร้องจะถอนคำร้องที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดพร้อมทั้งให้คู่กรณีทำข้อตกลงจะไม่นำกรณีดังกล่าวมาฟ้องร้องกันอีกไม่ว่าต่อศาลหรือต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้ผู้ถูกร้องบันทึกตกลง จะไม่กระทำพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 อีก ให้ผู้ถูกร้องเข้าสู่สังคมชุมชน ใช้ชีวิตอย่างปกติสุข ตามวิถีประชาธิปไตยต่อไป หากการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาทไม่เป็นผล ผู้ร้องไม่ยอมถอนคำร้อง ให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน พ.ศ. 2554 และนำเรื่องสู่กระบวนการในชั้นศาล ต่อไป

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎ อีกทั้งระเบียบดังกล่าวยังมีเนื้อหาที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างร้ายแรง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎดังกล่าวที่กระทบต่อสังคม ชุมชน ท้องถิ่น หลังจากมีการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้ ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติและในระดับกฎที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันการที่ประเทศไทยมิได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งขัดกับหลักทฤษฎี

การคุ้มครองสิทธิและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน อันมีผลทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการการเลือกตั้ง และผลประโยชน์ของประชาชนชาวไทย นั่นเอง

จากการศึกษา ในประเทศต่าง ๆ พบว่าในต่างประเทศมีการกำหนดแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยในเรื่องการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งของท้องถิ่น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งของท้องถิ่น ได้อย่างเหมาะสม เช่น

ประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีศาลชำนาญพิเศษมาทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ที่มีองค์คณะมาจากทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล อันประกอบด้วยกรรมการที่เป็นองค์คณะทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วย สมาชิกจากศาลสูงจำนวน 3 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าผู้พิพากษา และอีก 6 คนที่เหลืจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คนมาเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นั้น เรียกว่า ระบบ คาตารุงกัง พัมบาราง ไกย์ อันเป็นระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ นั่นคือ ระดับบาราง ไกย์ หรือหมู่บ้าน ระบบนี้จะเป็น ระบบยุติธรรมที่ยึดแนวทาง ของการปรึกษาหารือ การสานเสวนา การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง หรือการประนีประนอม และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเอง ในกรณีที่มีความหวั่งกังวลในปัญหาร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะบรรลुข้อตกลงอย่างฉันท์มิตร แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมายอย่างยืดยาว คาตารุงกัง พัมบาราง ไกย์ ไม่ใช่การตัดสินพิพาทโดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือการใช้การพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน แต่เป็นกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่ตรงประเด็นและได้ผลดีเพราะ มีการดำเนินการอย่างทันทีทันใด ตรงไปตรงมาไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย รวดเร็ว นอกจากนั้นผลของข้อตกลงหรือการต้องชดใช้ที่ตกลงกันในระบบนี้มีผลบังคับเช่นเดียวกับการตัดสินพิพาทในศาล กระบวนการดังกล่าวทำให้คดีจำนวนมากที่อาจจะต้องล่าช้าเพราะกระบวนการทางยุติธรรมทางหลัก สามารถจบลงในระดับต่ำสุด คือ ระดับหมู่บ้านได้อย่างรวดเร็ว

ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยจะบัญญัติให้มีคณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยมีการกำหนดรูปแบบของความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะของการบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีความสำคัญในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง เรียกว่า คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง (Party Liaison Committees: PLCs) ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองซึ่งมีผู้แทนอยู่ในสภาแต่ละระดับ ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับ

ท้องถิ่น จะได้รับเลือก 2 คน มาทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการอย่างเป็นทางการอันได้แก่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลเลือกตั้งนั้น โดยคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง จะดำเนินการระงับข้อพิพาทก่อน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะทำหน้าที่ประสานให้มีการเจรจาพูดคุยกัน และมีคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางในการไกล่เกลี่ย หากสามารถเจรจาตกลงกันได้ ก็เป็นอันยุติระงับข้อพิพาท หากไม่สามารถยุติข้อพิพาทหรือไม่สามารถตกลงกันได้ จึงจะนำเรื่องสู่กระบวนการในชั้นศาลต่อไป หากเกิดข้อโต้แย้งในระดับหน่วยเลือกตั้ง ก็จะมีคณะกรรมการเจรจาไกล่เกลี่ยที่ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าว ส่วนกรณีมีการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมายอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการตามกฎหมาย

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายที่มีบทบัญญัติหรือเนื้อหาเกี่ยวกับระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคิดทางกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกใต้ และประเทศฟิลิปปินส์ อีกทั้งประเทศไทยควรมีการจัดตั้งองค์กรที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ประเทศไทยมีกระบวนการการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม กับประเทศไทย ตลอดจนจะทำให้การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม อีกทั้งหากมีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจะทำให้ลดความแตกแยกของคนในสังคม และยังสามารถสร้างความปรองดอง ความสามัคคีของคนในชาติไทยได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อที่จะเชิญบุคคลเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการในการระงับข้อพิพาทนี้ว่า “คณะกรรมการชุมชนระงับข้อพิพาท” ซึ่งอำนาจหน้าที่เปรียบเสมือน “คณะประนอมข้อพิพาท” ในการประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ หรือ “กรรมการพิเศษที่จะมาทำหน้าที่ตัดสินคดีเลือกตั้ง” ของศาลชำนาญพิเศษในการตัดสินคดีเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน โดยมีประธานอาวุโสที่มาจากศาลฎีกาเป็นประธาน อันเห็นได้ชัดเจนว่าโครงสร้างขององค์กรนี้จะประกอบด้วยบุคคลที่มาจากทั้งศาล ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน หรือ “คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง” ในการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งของสาธารณรัฐแอฟริกใต้ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักถ่วงดุลอำนาจนั่นเอง อันเป็นผลทำให้คำตัดสินของคณะกรรมการ หรือศาลชำนาญพิเศษนี้ เกิดความยุติธรรมสูงสุดต่อคู่พิพาท และได้รับ

การยอมรับจากคู่พิพาท โดยคุณสมบัตินี้ของบุคคลในชุมชนที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาท ได้แก่

- 1) จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับคู่กรณี
- 2) ไม่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่ความในคดีนั้น
- 3) ไม่เป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
- 4) ไม่เป็น หรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้แทน หรือทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดี
- 5) ไม่เป็นเจ้าของ หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้าง หรือลูกจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

จากนั้นให้คณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาท หาข้อมูล หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนคดีเลือกตั้งนั้นเพิ่มเติมเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาระดับข้อพิพาท เมื่อได้ข้อมูล ข้อเท็จจริงพอสมควรแล้ว ก็เชิญผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง มาพูดคุยเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาท หากมีความตกลงยินยอมระหว่างคู่กรณี ก็ให้มีการทำข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้ผู้กระทำความผิด หรือผู้ถูกร้องกลับคืนสู่ชุมชน ใช้ชีวิตร่วมกันในชุมชนได้ต่อไป

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม. การไต่ถามข้อพิพาท ฉบับไทย-อังกฤษ

(พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี : ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง.

กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2541). กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2545). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่สำหรับ กระบวนการยุติธรรมไทย. หนังสือชุด ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

กุลพล พลวัน. (2544). การบริหารกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2546). ความยากจน การเข้าถึงความยุติธรรมกับกระบวนการยุติธรรมราคาแพง. ใน กระบวนการยุติธรรมกับความยากจนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจน. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่อ อาชญากรรมและชุมชน. หนังสือชุด โครงการวิจัยเรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับสังคมไทย ลำดับที่ 1. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2534). วัฒนธรรมไทยกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2548). การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ทนงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ. (2534). การพัฒนาชุมชนเชิงปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

ทวี ทิมขำ. (2528). การพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษา นโยบายสาธารณะสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2521). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สหกรณ์ออมทรัพย์ กระทรวงยุติธรรม.
- นฤพล มีเชื้อ, เณลิมชัย ตันติวงศ์, ประทีป จันทระกุล, ชวลิต เกริกชัยวัน, ชาญชัย ปัทมาสน์ และ นิเทศ พลheim. (2542). *โครงการประนอมข้อพิพาทโดยคณะกรรมการหมู่บ้านประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐบาลหรือไม่. การฝึกอบรมนักบริหารงานยุติธรรม หลักสูตรอัยการจังหวัดรุ่นที่ 18*. กรุงเทพฯ : สำนักงานอัยการสูงสุด.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นันทชัย เพียรสนอง. (2555). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ประธาน วัฒนาวณิชย์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา*. กรุงเทพฯ : ประกายพริก.
- ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2546). *การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดี หรือพิพากษาโดยศาลปกครอง, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 33 (3)*. กรุงเทพฯ : เดือนตุลาคม.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2543). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.
- ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2531). *การมีส่วนร่วมของชุมชน : นโยบายและกลวิธี*. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภารพิมพ์.
- วรพจน์ วิศวพิชญ์. (2538). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- วิษณุ รัตนโมรานนท์. (2536). *ความยุติธรรมอยู่ที่ไหน*. กรุงเทพฯ : เอชเอนการพิมพ์.
- สรวิศ ลิ้มปริงยี. (2545). *อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ : นิติรัฐ.
- สิดา สอนศรี และคณะ. (2547). *การเลือกตั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย. สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรคและทางออก*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด. (2548). *คู่มือประนอมข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์.

- สำนักมาตรฐานการศึกษา,สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และทบวงมหาวิทยาลัย. (2545). *ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ชุดวิชาการวิจัยชุมชน*. กรุงเทพฯ : เอส อาร์ ฟรินติ้ง.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2554). *รวมกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2554*. กรุงเทพฯ : วิสมาเอเชีย.
- สำนักกระบวนวิธีพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). “การปฏิบัติงานของอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.)” : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ : เพชรรุ่งการพิมพ์.
- สำนักกระบวนวิธีพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). *คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน*. กรุงเทพฯ : เพชรรุ่งการพิมพ์.
- สำนักกระบวนวิธีพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). *คำแนะนำและประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย*. กรุงเทพฯ : เพชรรุ่งการพิมพ์.
- อकिन รพีพัฒน์,ม.ร.ว. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*.กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภาการพิมพ์.
- อดุลย์ ต้นประยูร. (2526). *สังคมวิทยาชนบทและเมือง(สังคม211)*.กรุงเทพฯ:โอเดียนสโตร์.
- อำพน เจริญชินทร์. (2550). *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*.กรุงเทพฯ:นิติธรรม.

วิทยานิพนธ์

- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์:การปรับกระบวนการทศน์กระบวนการยุติธรรมไทย (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณภัทร กตเวทีเสถียร. (2547). *การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- คำรหัส สุดเทมย์. (2535). *บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในการระงับข้อพิพาท:กรณีศึกษาโครงการประណข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน จังหวัดสุพรรณบุรี (สารนิพนธ์ปริญญาโท)* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ธวัช ลิทธิกิจโยธิน. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลน ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลคลองโคน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ทัศนีย์ วีระกันต์. (2541). การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์. (2528). ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บุญยกกาญจน์ อินทรบุตร. (2551). การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พจณี เทียมศักดิ์. (2543). ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิต).สงขลา: มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- ภัทรารุช มกรเวส. (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มรกต วัฒนะวิรุณ. (2541). ปัจจัยที่มีผลต่อการเรียกร้องสิทธิคุ้มครองผู้บริโภค (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต).กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา. (2550). การใกล้เคียงคดีปกครองโดยศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต).กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วเรวรรณ เกื่อนนาคี. (2544). การศึกษาสภาพการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนสังกัดสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต).ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วิยะดา วัจวรรณรัตน์. (2543). วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต).กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศศิธร สิงโตมาศ. (2546). มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการนำวิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สนทรรศ สิงหพัศ. (2544). ทักษะคดีของประชาชนต่อการระงับข้อพิพาทโดยการประนอมข้อพิพาท:ศึกษากรณี เขตอำเภอตาละสุ่ม จังหวัดอุบลราชธานี (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- สมจิต ชันขวา. (2544). การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐาน ใน โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษา จังหวัด
ขอนแก่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุพัตรา คงขำ. (2545). ความคาดหวังของผู้ปกครองที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ
การพัฒนาเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตจังหวัดนนทบุรี (วิทยานิพนธ์ปริญญา
โท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุภัทรา กรอุไร. (2543). การประเมินข้อพิพาททางอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท).
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อิทธิ มุสิกพงษ์. (2534). การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. (2550,24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา
เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545. (2545,17 ตุลาคม).
ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 119 ตอนที่ 107 ก
- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554.
(2554,2 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 128 ตอนที่ 12 ก
- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ.2550.
(2550,9 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 10 ก
- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ.2550 (ฉบับที่ 2). (2550,18
มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 27 ก
- ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิก
ถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิก
วุฒิสภา พ.ศ.2550. (2550,15 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124
ตอนที่ 80 ก
- ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิก
ถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2550.
(2550,15 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 80 ก

บทความ

- กุลพล พลวัน. (2527, เมษายน). “ศาลหมู่บ้าน บทสรุปทางวิชาการ.” วารสารกฎหมายปกครอง, 3(1). น. 17-35.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2521). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม.” อัยการนิเทศ, 3(1). น. 111-121.
- ไชยศ วิพุฒพงษ์. (2541). “ระบบความยุติธรรมกับชุมชน.” วารสารอัยการ, 21(240). หน้า 3-49.
- พิชัยศักดิ์ หรยางกูร. (2540). การอนุญาตตุลาการ : ความรู้เบื้องต้นในทฤษฎี. *รวมบทความ ข้อบังคับ ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับ อนุญาตตุลาการ. เล่ม 2, กรุงเทพฯ : สำนักงานอนุญาตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม.*
- ประพันธ์ นัยโกวิท. (2552). “การเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย.” 11 ปี กกต. *การเรียนรู้ประชาธิปไตยเพื่ออนาคต. น. 124-126*
- สกุล สื่อทรงธรรม. (2554). *ความเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง. น. 22*
- สมพล พงษ์พิพัฒน์. (2553). “กระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง” 12 ปี กกต. *ข้ามพ้นวิกฤต เพื่อการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม. น. 55-63*
- สุทธิพล ทวีชัยการ. (2553). “เรียนรู้ระบบการเลือกตั้งและมุมมองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล”. 12 ปี กกต. *ข้ามพ้นวิกฤต เพื่อการเลือกตั้งที่ สุจริตและเที่ยงธรรม. น. 201 -206.*
- อุททิศ แสนโกศิก. (2511). “วัตถุประสงค์ของการลงโทษ.” *บทบัญญัติ, 24(3). น. 33-40.*

เอกสารอื่นๆ

- กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม. (2546). *กระบวนการทัศน์ใหม่: ยุติธรรมชุมชน.* รายงานสรุปการ สัมมนาทางวิชาการ จัดโดยกรมคุมประพฤติ 16 พฤษภาคม 2546 (อัคราณา).
- เจียน นิรันดร์นุต, ภัคพงศ์ พหลโยธินและวัชรวิภา ธิตินันท์. (2549). *การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภา ของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ศึกษากรณีสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.*
- ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2556). *รายงาน การศึกษาฐาน ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเมืองเคปทาวน์ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้.*

- โชติช่วง ทัพวงศ์. (2540). แนวทางการไต่เกลี้ยคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ. งานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนกรยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 2.
- เดชา สังขารณ. (2546). รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง กระบวนทัศน์ใหม่ยุติธรรมชุมชน. จัดโดย กรมคุมประพฤติ 16 พฤษภาคม 2546.
- ปรัชญา อยู่ประเสริฐ และคณะ. (2550). การเสนอผลการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “การระงับข้อพิพาททางเลือกในความท้าทายใหม่ของการพัฒนากระบวนการยุติธรรม : ประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร”. ในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 5 กลุ่มที่ 1 วันที่ 4 – 5 กันยายน 2550.
- ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและการส่งเสริมการไต่เกลี้ยระงับข้อพิพาทกรณีศึกษาพัฒนาต้นแบบชุมชนสมานฉันท์. ได้รับทุนสนับสนุนจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2542). รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “โครงการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบล”. สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สมชาติ เอี่ยมอนุพงศ์. (2546). การเสนอผลการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนทัศน์ใหม่: ยุติธรรมชุมชน”. การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 1 กลุ่มที่ 5.
- อังคณา บุญสิทธิ. (2546). กระบวนการยุติธรรมชุมชน. การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 1 กลุ่มที่ 5. 16-17 กรกฎาคม 2546.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- การมีส่วนร่วมของประชาชน. สืบค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 2557,
จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=76066>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). แนวความคิดอ่านาจอธิปไตยของฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ
29 สิงหาคม 2556, จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=239>
- ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2556,
จาก http://www.asean-thailand.org/indonesia_Info.pdf

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2556, จาก

http://www.dtn.go.th/filesupload/files/country/asia/country_profile_Nepal.pdf

ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2556, จาก

<http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/detail.php?ID=88#1> และ

<http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/detail.php?ID=88#2>

ผู้จัดการออนไลน์. (2547). ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตำบล ผลิตผลทางความคิดคนรากหญ้า. สืบค้น

เมื่อ 18 ธันวาคม 2556, จาก [http://www.manager.co.th/SQL/ViewNews.aspx?](http://www.manager.co.th/SQL/ViewNews.aspx?NewsID=9470000063192)

[NewsID=9470000063192](http://www.manager.co.th/SQL/ViewNews.aspx?NewsID=9470000063192)

HALALAN 2010: การเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ ตอนที่ 1: เครื่องนับคะแนนอัตโนมัติ PCOS.

สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2556,

จาก <http://www.eastasiawatch.in.th/article.php?id=131>

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Abel,Richard L. (1982). *The Politics of informal Justice vol. II:Comparative Study.*

New York: Academic Press.

Auerbach,Jerold S. (1983). *Justice without Law?*. Oxford University Press.

Black,Henry Cambell. (1979). *Black'Law Dictionary*.St.Paul Minn West Publishing.

Chambliess,William & Siedman,Robert. (1971). *Law,Order and power*.Mass:Addision

Weisley Pub.CA.

Community Court. Retrieved December 18,2013,

from <http://www.courtinnovation.org/topic/community-court>

Engel,David M. (1978). *Code and Custom in a Thai Provinve Court*. Tucson.Arizona:The

University of Arizona Press.

International Institute for Restorative Practice. Retrieved July 5 ,2013,

from <http://www.iirp.org>.

Marshell,Tony F. (1985). *Alternative to criminal Courts*. Enland:Gower Publishing.

- Riggsn,Fred. (1964). *Administration in Developing countries:The Theory of Prismatic Society*.
Boston:Honghton Moffin.
- Virgo,Maricel & Atty.Marlon Manuel.Saligan. (2004). *Katarungang Pambarangay:
A Handbook*. Philippines-Canada Local Government Support program (LGSP).
- WHO/UNICEF. (1978). *Report of the International Conference on Primary Health Care*.
Mineographed.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ร้อยตำรวจเอก พงศ์บัณฑิต ปิ่นสุวรรณ

พ.ศ. 2543 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.

ผู้อำนวยการฝ่ายคดี 3 สำนักกฎหมายและคดี

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง